

**Neue Leitbilder für die Raumentwicklung
in Deutschland - Rahmenbedingungen,
Entwicklungsstrategien und Umsetzungskonzepte**

Schlump, Christian (Ed.); Zaspel-Heisters, Brigitte (Ed.)

Veröffentlichungsversion / Published Version
Konferenzband / collection

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Schlump, C., & Zaspel-Heisters, B. (Hrsg.). (2017). *Neue Leitbilder für die Raumentwicklung in Deutschland - Rahmenbedingungen, Entwicklungsstrategien und Umsetzungskonzepte* (Arbeitsberichte der ARL, 19). Hannover: Verl. d. ARL. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-55726-7>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-ND Lizenz (Namensnennung-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-ND Licence (Attribution-NoDerivatives). For more Information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0>



Neue Leitbilder für die Raumentwicklung in Deutschland

Rahmenbedingungen, Entwicklungsstrategien
und Umsetzungskonzepte

Christian Schlump, Brigitte Zaspel-Heisters (Hrsg.)

Neue Leitbilder für die Raumentwicklung in Deutschland

Rahmenbedingungen, Entwicklungsstrategien
und Umsetzungskonzepte

Christian Schlump, Brigitte Zaspel-Heisters (Hrsg.)

Es wurden überwiegend grammatische Formen gewählt, die weibliche und männliche Personen gleichermaßen einschließen. War dies nicht möglich, wurde zwecks besserer Lesbarkeit und aus Gründen der Vereinfachung nur eine geschlechtsspezifische Form verwendet.

Die Beitragsentwürfe der Autorinnen und Autoren wurden im Jungen Forum mehrfach diskutiert (interne Qualitätskontrolle). Das Manuskript wurde darüber hinaus einer wissenschaftlichen Begutachtung unterzogen. Die wissenschaftliche Verantwortung für die Beiträge liegt bei den Autorinnen und Autoren.

Geschäftsstelle der ARL:

WR V „Räumliche Planung, raumbezogene Politik, Planungsrecht“
Leitung: Dr. rer. pol. Andreas Stefansky (stefansky@arl-net.de)

Arbeitsberichte der ARL 19
ISBN 978-3-88838-407-3 (PDF-Version)
ISSN 2193-1283 (PDF-Version)
Die PDF-Version ist unter shop.arl-net.de frei verfügbar (Open Access).
CC-Lizenz BY-ND 3.0 Deutschland

ISBN 978-3-88838-408-0 (Print-Version)
ISSN 2193-1542 (Print-Version)
Druck: Books on Demand GmbH, 22848 Norderstedt

Verlag der ARL – Hannover 2017
Akademie für Raumforschung und Landesplanung
Satz und Layout: K. Kube, G. Rojahn, O. Rose
Sprachliches Lektorat: C. M. Hein

Zitierempfehlung für die Netzpublikation:
Christian Schlump, Brigitte Zaspel-Heisters (Hrsg.) (2017):
Neue Leitbilder für die Raumentwicklung in Deutschland
Rahmenbedingungen, Entwicklungsstrategien und Umsetzungskonzepte.
Hannover. = Arbeitsberichte der ARL 19.
URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-40732>

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL®)
Leibniz-Forum für Raumwissenschaften
Hohenzollernstraße 11, 30161 Hannover
Tel. +49 511 34842-0, Fax +49 511 34842-41
arl@arl-net.de, www.arl-net.de

Inhalt

<i>Christian Schlump, Brigitte Zaspel-Heisters</i>	Einleitung	1
<i>Britta Trostorff, StadtLandFluss</i>	Regional, kooperativ, wandelbar: Ansätze zur Sicherung der Daseinsvorsorge in schrumpfen- den Regionen – Ergebnisse eines Planungspro- jekts in Thüringen	4
<i>Karsten Leschinski-Stechow</i>	Wirkungen des Klimaschutzplans Nordrhein- Westfalen auf die Bauleitplanung?	24
<i>Insa Lütkehus</i>	Berücksichtigung erneuerbarer Energien in den neuen Leitbildern der Raumentwicklung	37
<i>Jeanette Klemmer</i>	Verkehrsplanung im Kontext der Raumplanung	51
<i>Sebastian Eichhorn, Martin Schulwitz</i>	Berufsbedingte Multilokalität – Zweitwohnsitz- potenziale als neue Aspekte der Stadtentwick- lung	62
Kurzfassung / Abstract		76

Christian Schlump, Brigitte Zaspel-Heisters

Einleitung

Die Jahrestagung des Jungen Forums der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) fand vom 28.–30.05.2014 unter dem Titel „Neue Leitbilder für die Raumentwicklung in Deutschland – Rahmenbedingungen, Entwicklungsstrategien und Umsetzungskonzepte“ statt. Rund 40 junge Planerinnen und Planer aus Wissenschaft und Praxis diskutierten in Bonn vor dem Hintergrund der aktuellen Überarbeitung der Leitbilder der Raumentwicklung in Deutschland.

Bei den Leitbildern der Raumentwicklung handelt es sich um eine gemeinsame Entwicklungsstrategie für die deutschen Städte und Regionen. Sie werden gemäß Raumordnungsgesetz von den Raumordnungsministern von Bund und Ländern erarbeitet und bilden eine wichtige Grundlage für das gemeinsame Handeln der Raumordnung von Bund und Ländern. Die informellen Leitbilder stellen ein übergeordnetes Konzept für die raumbezogenen politischen Ziele, die Festlegungen im Raumordnungsgesetz und in Raumordnungsplänen sowie für die konkreten Umsetzungsmaßnahmen dar. Sie ergänzen somit die gesetzlich festgelegten und verbindlichen Ziele und Grundsätze der Raumordnung und weisen die Aufgabenschwerpunkte der Raumordnung in den kommenden Jahren aus.

Eine Umsetzung der Leitbilder soll über raumplanerische Instrumente wie Raumordnungspläne und Raumordnungsverfahren, aber auch über die raumordnerische Zusammenarbeit mit raumwirksamen Fachpolitiken (z. B. die Planung von Verkehrs- oder Energienetzen) und den Akteuren vor Ort wie Gemeinden, Verbänden, Unternehmen und Privatpersonen (z. B. regionale Managementkonzepte zur Sicherung der Daseinsvorsorge) erfolgen.

Adressaten der Leitbilder sind daher neben den raumplanerischen Akteuren in Bund und Ländern auch Entscheidungsträger der raumwirksamen Fachpolitiken. Zudem können die Leitbilder den Akteuren im privaten Sektor als Orientierungshilfe für Investitionsentscheidungen dienen.

Mit der Aufstellung der „Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland“ durch die Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) im Jahr 2006 wurden die im Raumordnungspolitischen Orientierungsrahmen von 1993 und im Raumordnungspolitischen Handlungsrahmen von 1996 formulierten und kartographisch visualisierten Leitbilder aktualisiert. Die Leitbilder 2006 umfassen drei gleichrangig nebeneinanderstehende thematische Schwerpunkte: „Wachstum und Innovation“, „Daseinsvorsorge sichern“ und „Ressourcen bewahren, Kulturlandschaften gestalten“.

Seitdem haben sich die Rahmenbedingungen der Raumordnung in verschiedenen Bereichen verändert. Themen wie der Demografische Wandel haben noch stärker an Bedeutung gewonnen. Der Klimawandel und die Energiewende wurden bei den Leitbildern bislang vollständig ausgeblendet. Aber auch die immer stärkere Einschränkung der finanziellen Handlungsspielräume und die fortschreitende Globalisierung haben Einfluss auf die raumpolitischen Ziele. Vor diesem Hintergrund hat sich die Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) zu einer Konkretisierung und Weiterentwicklung der Leitbilder entschlossen. Der Entwurf der neuen Leitbilder wurde am 03.06.2013 von diesem Gre-

mium zur Kenntnis genommen und diskutiert. Er umfasst weiterhin drei Leitbilder, in die unter anderem die Themen Klimawandel und Energiewende integriert wurden. Im Rahmen eines zweistufigen Konsultationsverfahrens konnten neben der Fachöffentlichkeit auch bundesweit alle Bürgerinnen und Bürger Stellung zu dem Leitbilder-Entwurf nehmen. Nach der Konsultation der Fachöffentlichkeit 2013 wurde 2014 die internetgestützte Konsultation der Öffentlichkeit abgeschlossen.

Vor dem Hintergrund der eingegangenen Stellungnahmen erfolgte eine erneute Überarbeitung des Entwurfs. Nach dem Beschluss der Ministerkonferenz für Raumordnung vom 22.01.2015 wurden die bestehenden Leitbilder um ein viertes Leitbild, „Klimawandel und Energiewende“, ergänzt. Die vier neuen Leitbilder wurden am 9.3.2016 von der MKRO verabschiedet.

Im Mittelpunkt der Beiträge auf der Jahrestagung des Jungen Forums 2014 stand die Bedeutung der veränderten aktuellen Rahmenbedingungen für die Raumentwicklung. Ausgangspunkt der Diskussion über Strategien, Handlungskonzepte und Umsetzungsprojekte war der Leitbildentwurf mit dem Stand 2013. In drei Arbeitsgruppen zu den Themen „Demografischer Wandel“, „Energiewende und Klimawandel“ sowie „Standortkonkurrenzen“ wurden von den Teilnehmerinnen und Teilnehmern laufende Forschungsvorhaben, Dissertationen sowie Projekte aus der Praxis von Kommunen oder Verbänden präsentiert. In den fachlichen Diskussionen wurde deutlich, dass die Neuen Leitbilder eine wichtige Grundlage für die künftige Raumentwicklung darstellen. Trotzdem wurden auch Zielkonflikte gesehen, die planerische Herausforderungen für die Zukunft bringen werden.

Ziel der Jahrestagung war es, den aktuellen Diskussionsprozess aufzugreifen und aktuelle Herausforderungen der Raumordnung zu erörtern. Der vorliegende Arbeitsbericht dokumentiert zentrale Inhalte der Tagung. Der vorliegende Tagungsband umfasst Beiträge aus allen drei Arbeitsgruppen.

Demografischer Wandel

Besonders in stagnierenden und schrumpfenden Regionen sind die Auswirkungen des demografischen Wandels spürbar. In vielen Grundzentren, aber teilweise auch in Mittel- und sogar Oberzentren steht die Tragfähigkeit einiger Funktionen zur Diskussion. Bestehende Siedlungs- und Infrastrukturen müssen überprüft werden und Modernisierungs-, Umbau und Rückbauprozesse sowie das Bestandsmanagement werden in den Vordergrund gerückt. Oft stellt sich die Frage, wie die Zukunftsfähigkeit von Kommunen trotz schwieriger Rahmenbedingungen gewährleistet werden kann.

Die Projektgruppe StadtLandFluss unter Leitung von Britta Trostorff stellt in ihrem Beitrag das universitäre Planungsprojekt „Stadt | Land | Fluss“ vor. Unter dem Motto „Regional, kooperativ, wandelbar“ werden Ansätze zur Sicherung der Daseinsvorsorge schrumpfender Regionen in Thüringen präsentiert und diskutiert.

Energiewende und Klimawandel

Die Veränderungen der klimatischen Verhältnisse erfordern zugleich Maßnahmen zum Klimaschutz und zur Anpassung an den Klimawandel. Nach dem Jahrhunderthochwasser in Deutschland im Frühsommer 2013 wurde klar, dass auch wohlhabende Industrienationen vulnerabel sind. In der Planung stehen die verantwortlichen Akteure deswegen zunehmend vor der Herausforderung, über eine integrierte Siedlungs- und Verkehrsflächenentwicklung räumliche Vorsorge hinsichtlich neuer Naturgefahren zu treffen.

Nach der Atomkatastrophe in Fukushima hat die Bundesregierung den Ausstieg aus der Atomenergie beschlossen. Die dadurch beschleunigte Energiewende erfordert einen deutlichen Ausbau der erneuerbaren Energien in Deutschland. Voraussetzung hierfür ist die ausreichende Bereitstellung von Flächen für die Energieerzeugung und -speicherung, beispielsweise für die Errichtung zahlreicher neuer Windenergieanlagen. Vor diesem Hintergrund enthält der aktuelle Entwurf der Leitbilder ein viertes Leitbild mit dem Titel „Klimawandel und Energiewende gestalten“

Der Beitrag von Karsten Leschinski-Stechow gibt anhand empirischer Erfahrungen einen Einblick in die Grundlagen der Umweltvorsorge in der Bauleitplanung. Als Beispiel dient die Umsetzung von landesweiten Planungen für den Klimaschutz und die Klimaanpassung in Nordrhein-Westfalen. Ein besonderes Augenmerk gilt dabei den Inhalten des Klimaschutzplanentwurfs.

Insa Lütkehus beschäftigt sich in ihrem Artikel mit den Potenzialen der Windenergie an Land. Dabei geht es insbesondere um die Standorte für Windenergieanlagen sowie um die Rolle der Windenergie im Gesamtportfolio der erneuerbaren Energien. Deutlich werden die gesellschaftlichen und politischen Entscheidungen sowie planerischen Abwägungen auf verschiedenen Ebenen, die Einfluss darauf haben, in welchem Umfang vorhandenes Potenzial genutzt werden kann oder nicht.

Standortkonkurrenzen

Der aktuelle Entwurf der Leitbilder sieht eine Förderung der Entwicklung der Wettbewerbsfähigkeit aller Regionen und Teilräume vor. Dies soll u.a. durch regionale Wachstumsbündnisse oder durch Entwicklungs- und Wettbewerbsstrategien ermöglicht werden.

Welche Rolle Standortkonkurrenzen im Güterverkehr spielen, erläutert Jeanette Klemmer. Dabei analysiert sie auch die „ABC-Policy“ der Niederlande, die als mögliches Vorbild für Deutschland dienen könnte.

Im Mittelpunkt des Beitrags von Sebastian Eichhorn stehen die möglichen Zweitwohnsitzpotenziale in NRW als neue Aspekte der Standortkonkurrenzen im Bereich der berufsbedingten Multilokalität.

Wir danken dem BBSR für die finanzielle Unterstützung der Tagung. Kirsten Marwede und Andreas Kuebart sei gedankt für die Mithilfe bei der Planung und Durchführung der Jahrestagung.

Autoren

Christian Schlump, Diplom-Geograph, war zwei Jahre lang als Consultant bei der TAURUS ECO Consulting GmbH in Trier beschäftigt und anschließend ab 2012 Projektleiter im BBSR-Referat I5 (Verkehr und Umwelt). Seine inhaltlichen Schwerpunkte: Urbane Mobilität, Stadt- und Regionalverkehr, Flächenhaushaltspolitik sowie energetische Quartierskonzepte. Seit 2015 ist er Referent im Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) in Berlin und beschäftigt sich dort thematisch u.a. mit Mobilitätssicherung und Daseinsvorsorge in ländlichen Regionen. Die Herausgabe dieses Bandes ist im Rahmen der Tätigkeiten für das BBSR entstanden.

Dr. **Brigitte Zaspel-Heisters** ist Projektleiterin im Referat Raumentwicklung im Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung. Forschungsschwerpunkte: Instrumente der Raumordnung, Vergleichende empirische Plananalyse, Monitoring von Raumordnungsplänen, Steuerung der Windenergie.

Britta Trostorff, StadtLandFluss

Regional, kooperativ, wandelbar: Ansätze zur Sicherung der Daseinsvorsorge in schrumpfenden Regionen – Ergebnisse eines Planungsprojekts in Thüringen

Gliederung

- 1 Einleitung
- 2 Weniger Menschen – weniger Angebote? Daseinsvorsorge unter Schrumpfbedingungen
- 3 Es geht auch anders! Alternative Ansätze zur Sicherung der Daseinsvorsorge
- 4 Fazit

Literatur

Kurzfassung

Wie können angesichts von immer weniger und immer älteren Menschen Angebotsformen aussehen, die die Daseinsvorsorge insbesondere in ländlichen Räumen sichern und somit einen Beitrag zur Herstellung der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse leisten? Ist mit Blick auf die demografische Entwicklung die Sicherung einer Daseinsvorsorge in allen Landesteilen tatsächlich auf dem heutigen Niveau möglich, oder wird es künftig „abgehängte“ Landesteile geben? Wer übernimmt in diesen Räumen die Verantwortung und Zuständigkeit für die Versorgung der Bevölkerung mit Gütern und Dienstleistungen des täglichen Bedarfs? Der Beitrag zeigt anhand der Themenfelder Wohnen, Nahversorgung/Wirtschaft und Bildung Ansatzmöglichkeiten für eine zukunftsfähige Alternative zur bisherigen Praxis der Zentralisierung von Angeboten und damit deren flächenhafter Ausdünnung. Ihnen gemeinsam sind kooperativ organisierte, dezentrale aber stark vernetzte Strukturen.

Schlüsselwörter

Demografischer Wandel – Daseinsvorsorge – Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse – Zentrale Orte – Raumpioniere – Sozialstaat

Regional, cooperative, transformable: Approaches for searing public service provision in shrinking regions – Results of a planning project in Thuringia

Abstract

In the light of shrinking and aging populations, how can public services be provided and contribute to the creation of equivalent living conditions, especially in rural areas? Despite this demographic development, is it possible to guarantee the current level of public services in all parts of the country or will the future see areas that are “left behind”? If

so, who is responsible for providing populations in these areas with convenience goods and services? Focusing on housing, local supply/economy and education, this article introduces approaches that provide a viable alternative to the current practice of centralizing supply and the consequent decline of services. All developed approaches are co-operatively organised, decentralised and intensely linked in their structures.

Keywords

Demographic change – service provision – parity of living conditions – central places – space pioneers – welfare state

1 Einleitung

Schulen, die schließen, Bahnhöfe, die wegfallen, die nächste Einkaufsmöglichkeit auch für Güter des täglichen Bedarfs in zweistelliger Kilometer-Entfernung – heute Lebenswirklichkeit in vielen, insbesondere ländlich geprägten Regionen Deutschlands. Angesichts rückläufiger Bevölkerungszahlen wird vielerorts die notwendige Mindestnachfrage nach bestimmten Leistungen unterschritten, die Schließung der entsprechenden Angebote ist die Folge. Bei den Anlagen der technischen Infrastruktur führt eine abnehmende Anzahl an Nachfragern zu steigenden Kosten pro Kopf.

Abb. 1: Keine Hoffnung für schrumpfende ländliche Regionen?



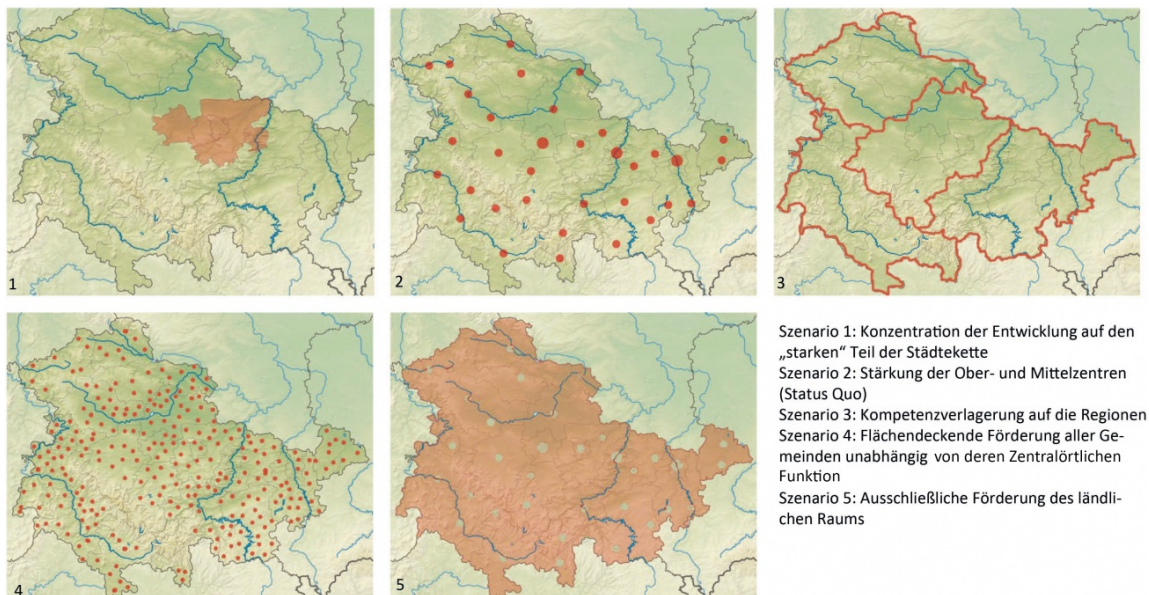
Quelle: eigene Darstellung

Was bedeuten diese Entwicklungen, die regional in sehr unterschiedlichem Maße zu treffen, für die öffentliche Hand, deren Aufgabe es qua Grundgesetz ist, in allen Teilen des Landes gleichwertige Lebensverhältnisse zu schaffen? Was bedeutet dieser Umstand aber auch für die Menschen, die in „abgehängten“ Landesteilen leben und aus den ver-

schiedensten Gründen ihren Wohnstandort nicht wechseln können? Welche Lösungsmöglichkeiten gibt es für das skizzierte Problem? Sollten angesichts von immer weniger Einwohnern öffentliche Mittel künftig gebündelt werden und nur noch in ausgewählte Städte fließen, um deren Attraktivität möglichst lange möglichst hochzuhalten und damit sowohl Angebote als auch Bevölkerung zu konzentrieren? Oder sollte genau nicht in größere Städte, sondern vielmehr in den ländlichen Raum und seine Ortschaften investiert werden, um dort möglichst umfassend attraktive Lebensbedingungen aufrechtzuerhalten und die bestehenden Siedlungsstrukturen zu sichern?

Mit diesen Fragen beschäftigten sich die 21 Studierenden im Bachelorstudiengang Urbanistik in ihrem Planungsprojekt an der Professur Raumplanung und Raumforschung im Wintersemester 2013/14 (siehe Abb. 2). Die Ergebnisse ihrer Arbeit sind hier zusammenfassend vorgestellt.

Abb. 2: Öffentliche Investitionen breit gestreut oder sehr selektiv? – Fünf Szenarien zur räumlichen Organisation der öffentlichen Daseinsvorsorge



Quelle: eigene Darstellung

Die Problematik, die sich aus rückläufigen Bevölkerungszahlen insbesondere in ländlichen Regionen für die Sicherung der Daseinsvorsorge ergibt, wird in Kapitel 2 diskutiert und am Beispiel Thüringens veranschaulicht. Anhand der Bereiche Wohnen, Nahversorgung/Wirtschaft sowie Bildung wird anschließend aufgezeigt, dass es auch anders gehen kann als nach dem gegenwärtigen Prinzip „Weniger Menschen = weniger Angebot“ (Kap. 3). Abschließend werden die Ergebnisse mit Blick auf das alte neue Leitbild 2 der Raumentwicklung „Daseinsvorsorge sichern“ sowie mit Blick auf das raumordnerische Instrument der Zentralen Orte diskutiert (Kap. 4).

2 Weniger Menschen – weniger Angebote? Daseinsvorsorge unter Schrumpfungsbedingungen

2.1 Vom sozialstaatlichen Selbstverständnis zur Herausforderung

In der bundesdeutschen Verfassung sichert der Staat seinen Bürgerinnen und Bürgern seit den 1990er Jahren eine *Gleichwertigkeit* der Lebensverhältnisse in allen Landesteilen zu (Art. 72 Abs. 2 GG). Diese Aussage wurde, nachdem es Jahrzehntlang gar galt, *gleiche* Lebensverhältnisse zu schaffen, immerhin noch als Bekundung aufgefasst, „unterschiedlich entwickelte Räume an ein gleichmäßig hohes Wohlstandsniveau heran[...]führen“ zu wollen (Neu 2009b: 11). Mit dem Wachstumsparadigma einhergehend ist dieses Ziel insbesondere mit dem Ausbau der Versorgungsangebote verbunden (vgl. Winkel 2008). Eine flächendeckende Bereitstellung von Infrastruktur gilt als Möglichkeit, räumlich und sozial integrierend zu wirken. Den Einrichtungen und Angeboten der Daseinsvorsorge kommt so eine über die reine Versorgungsfunktion hinausgehende Bedeutung für die Schaffung von Teilhabemöglichkeiten zu.

Die Sicherung der Daseinsvorsorge entspricht dem wohlfahrtsstaatlichen Selbstverständnis. Zwar existiert keine verbindliche, insbesondere keine rechtsverbindliche Definition davon, was Daseinsvorsorge konkret meint, jedoch werden darunter landläufig Dienstleistungen verstanden, „an deren Angebot ein besonderes öffentliches Interesse besteht“ (Einig/Spangenberg 2008: 1), denen also eine gewisse Gemeinwohlorientierung zukommt. In welchem Umfang entsprechende Leistungen erbracht werden müssen, damit von einer gesicherten Daseinsvorsorge gesprochen werden kann, ist dabei ebenso offen wie die Frage, ab wann gleichwertige Lebensverhältnisse erreicht sind.

Genau diese Frage wird jedoch zunehmend relevant, wenn nicht mehr Wachstum, sondern Schrumpfung die vorherrschende Entwicklungsrichtung in ganzen Regionen darstellt und sich in der Folge räumliche Disparitäten auch kleinräumig verschärfen (vgl. Winkel 2008). In demografisch wie ökonomisch schrumpfenden Regionen besteht mindestens perspektivisch die Gefahr der Unterversorgung der ansässigen Bevölkerung mit Angeboten der Daseinsvorsorge. Dies scheint insbesondere in ländlichen Regionen ein Problem darzustellen, jedoch wäre es deutlich zu kurz gegriffen, hier auf scheinbar klare Stadt-Land-Gegensätze zu verfallen.

Die für Raumordnung zuständigen Minister formulieren in ihrem Entwurf der Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland 2013 diesbezüglich, dass vor allem die Erreichbarkeit von entsprechenden Angeboten zu sichern sei (vgl. MKRO 2013: 12). Fahrzeiten lassen sich jedoch nur bedingt ausdehnen. Im Bereich der Notfallmedizin wird dies etwa besonders deutlich: Hier besteht eine Notwendigkeit, innerhalb eines bestimmten Zeitrahmens das Krankenhaus zu erreichen, ansonsten nehmen die Überlebensaussichten von Notfallpatienten deutlich ab. Und auch für die anderen Bereiche der Daseinsvorsorge stellt sich die Frage, ob eine zunehmende Zentralisierung der Angebote auf immer weniger Orte tatsächlich ein zukunftsfähiger Ansatz ist: Entfernungen für Nutzer, deren Wohnstandort sich nicht zentralisiert, nehmen zu, gleichzeitig wird die auf diese Angebote angewiesene Bevölkerung tendenziell immobil. Im Sinne des Gleichwertigkeitsgedankens besteht vielmehr die Befürchtung, dass Versorgungsdefizite und damit einhergehend der Verlust von Teilhabechancen zu einer räumliche Differenzierung auch in sozialstruktureller Sicht führen werden. Die Angst vor dem „Braindrain“ ganzer Landstriche, also dem Wegzug insbesondere junger, gebildeter Menschen, und dem Fachkräftemangel erweist sich mit Blick in die Statistik als durchaus

begründet (vgl. BBSR 2013: 17ff; Berlin-Institut 2007; Dienel 2005; Lang 2012; TMBLV 2014a).

Im aktuellen Diskurs um die Herausforderung der Sicherung der Daseinsvorsorge unter Schrumpfungsbedingungen werden zunehmend Stimmen laut, die an die Eigenverantwortung der Bewohnerinnen und Bewohner insbesondere in peripheren Lagen appellieren und zivilgesellschaftliches Engagement als möglichen Ersatz für staatliche Aufgabenübernahme betrachten. Bürgergesellschaftliche Gruppen, die mit einem hohen Maß an Eigeninitiative und Kreativität alternative Angebotsstrukturen schaffen, werden in der Literatur als „Raumpioniere“ bezeichnet (vgl. Faber o.J.; Matthiesen 2013). Diesen „Raumpionieren“ wird mindestens ein deutliches Potenzial bei der Ausgestaltung von Angebotsstrukturen, wenn nicht gar eine Mitverantwortungspflicht gegenüber der Solidargemeinschaft aller zugesprochen – z.B. wenn es um das Thema „teures Landleben“ geht – (vgl. Faber/Oswalt 2013; Kuhn/Klingholz 2013).

In jedem Fall wird ein neuerlicher Wandel des originären Rollenverständnisses des Staates im Bereich der Daseinsvorsorge angenommen: Während der Staat bis in die 1980er Jahre hinein tatsächlich die Rolle der fürsorgenden Instanz innehatte, die für ihre Bürgerinnen und Bürger sorgte, hat vor allem in den 1990er Jahren eine Re-Formulierung vom „sorgenden“ zum „gewährleistenden“ Wohlfahrtsstaat stattgefunden (vgl. Kersten 2006; Neu 2009b): Der Staat sorgt nicht mehr selbst, zieht sich vielmehr aus der Leistungserbringung zurück und versucht statt dessen sicherzustellen, dass vormals staatliche Dienstleistungen nun durch private Anbieter bzw. in einer Arbeitsteilung zwischen privatem und öffentlichem Sektor erbracht werden (vgl. Einig/Spangenberg 2008). Die aktuellen Diskussionen um „Raumpioniere“ (vgl. Faber/Oswalt 2013), „Selbstverantwortungsräume“ (vgl. Aring 2013), „Möglichkeitsräume“ (vgl. Matthiesen 2013) und auch der auf europäischer Ebene verfolgte Ansatz der „endogenen Potenziale“, die im Rahmen der Kohäsionspolitik für die Entwicklung von Räumen genutzt werden sollen, bedeuten eine neuerliche Hinwendung hin zu den Bürgerinnen und Bürgern. Allerdings nehmen diese nun nicht nur die Rolle der zu Versorgenden, sondern als Initiatoren und Träger von Angeboten der Daseinsvorsorge gleichzeitig auch die Rolle der Sorgenden ein. Für eine mögliche Diskussion der Potenziale, die sich daraus tatsächlich für die künftige Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse ergeben können, ist wiederum die staatliche Rolle in den Blick zu nehmen: Wie lässt sich das zivilgesellschaftliche Engagement so absichern, dass es belastbar und tragfähig wird? Wie können bestehende Strukturen und neue Ansätze ineinandergreifen? Wer ist an welcher Stelle gefragt?

2.2 Labor Thüringen: Kleinteilig, ländlich, polyzentral und schrumpfend

Die Frage nach Ansätzen und Möglichkeiten der Sicherung der Daseinsvorsorge ist in Thüringen von besonderer Bedeutung. Mit einer Fläche von rund 16.000 km² ist Thüringen das drittkleinste Bundesland nach dem Saarland und Schleswig-Holstein und liegt mit einer mittleren Bevölkerungsdichte von 134 Einwohnern je Quadratkilometer deutlich unter dem bundesdeutschen Schnitt (225 EW/km²) (vgl. Statistische Ämter des Bundes und der Länder o.J.). 2.160.840 Menschen lebten im Jahr 2013 hier (vgl. TLS o.J.^a). Dabei zeichnet sich die Thüringer Siedlungsstruktur zum einen durch die zentral in Ost-West-Richtung verlaufende Städtekette bestehend aus Gera, Jena, Weimar, Erfurt, Gotha und Eisenach, zum anderen durch ein ausgeprägtes Netz kleiner und mittlerer Städte nördlich und südlich davon aus.

In den Städten und Gebieten entlang der Thüringer Städtekette leben ca. 50% aller Thüringer auf lediglich etwa einem Viertel der Gesamtfläche des Landes (TLS o.J.^b). Alle

drei Oberzentren Thüringens – Gera, Jena und Erfurt – liegen auf dieser Kette. Hier verlaufen auch die wichtigsten Verkehrsstraßen, die mit Autobahn und Eisenbahn-Schnellverkehrsstrecke eine starke überregionale Bedeutung haben und große Ballungsräume in Richtung Nord-Süd und Ost-West verbinden.

Die Kleinteiligkeit der Siedlungsstruktur in dem überwiegenden Teil des Landes ist charakteristisch für Thüringen. Fast ein Drittel der Bevölkerung wohnt in Kleinstädten mit weniger als 5.000 Einwohnern, von den 849 Thüringer Gemeinden haben 549 weniger als 1.000 Einwohner (vgl. TLS o.J.^c). Lediglich 33 Gemeinden haben eine Bevölkerungszahl von über 10.000 Einwohnern, hier leben 51% der Thüringer. Einige Landesteile sind als zentrumsfern einzustufen. Dabei spielt die bewegte Topographie sowie die naturräumliche Gliederung mit Blick auf die Erreichbarkeit von Ortschaften mit zentralörtlichen Funktionen eine wichtige limitierende Rolle.

Seit der politischen Wende 1989 und dem folgenden gesamtgesellschaftlichen Strukturwandel ist die Bevölkerungszahl in Thüringen um 17% zurückgegangen (Bezugsjahr 2013). Neben einigen wenigen stabilen oder gar wachsenden Orten gibt es andere Städte und Gemeinden, in denen der Bevölkerungsverlust seit 1990 mehr als 30% der Einwohner betrug (vgl. TLS o.J.^b). Ursachen hierfür sind die negative natürliche Bevölkerungsentwicklung auf Grund geringer Geburtenzahlen (v.a. in den 1990er Jahren) sowie hohe Wanderungsverluste (vgl. TMBLV 2014a: 13).

Perspektivisch ist weiterhin von einem Rückgang der Einwohnerzahlen auszugehen, ebenso wird sich in kleinräumiger Betrachtung das unmittelbare Nebeneinander von Schrumpfung und Wachstum fortsetzen. Insgesamt ist mit rund 30% weniger Einwohnern im Jahr 2030 verglichen mit 1990 zu rechnen, bis zum Jahr 2060 wird sich die Bevölkerungszahl womöglich halbiert haben (vgl. TLS o.J.^d). Verbunden mit der Annahme, dass die Schrumpfung insbesondere die kleinen Städte und Gemeinden trifft, würde dies für das kleinteilig besiedelte Thüringen den Wegfall zahlreicher Orte unter 10.000 Einwohnern bedeuten.

Neben dem Rückgang der Bevölkerungszahlen findet in weiten Landesteilen ein Anstieg des Durchschnittsalters der Bevölkerung statt. Ende 2012 waren die Thüringer im Durchschnitt 46,4 Jahre alt und damit 4,6 Jahre älter als noch im Jahr 2000. Ursache sind die Verschiebungen im Altersaufbau der Bevölkerung, der durch einen Anstieg der Bevölkerungsteile in mittleren bis alten Altersklassen gekennzeichnet ist. Diese Entwicklung hat ihre Ursachen wiederum in der geringeren Anzahl Neugeborener, einer gestiegenen Lebenserwartung sowie der Abwanderung insbesondere junger Menschen. Hiervon sind wiederum die ländlichen Räume stärker betroffen als die größeren Städte mit über 10.000 Einwohnern (vgl. TMBLV 2014^a: 37).

Für die Thüringer Landesplanung sind im System der Zentralen Orte insbesondere die Mittelzentren von besonderer Bedeutung für die Umsetzung gleichwertiger Lebensverhältnisse, die es trotz der kleinteiligen Siedlungsstruktur und der räumlichen Auswirkungen der demografischen Entwicklung auch weiterhin zu gewährleisten gilt. Die Mittelzentren werden als „Stabilitätszentren“, „Impulsgeber“ und „Entwicklungsmotoren“ betrachtet (vgl. TMBLV 2014^b: 26 ff.). Die bislang auf regionaler Ebene festgelegten Grundzentren werden künftig nicht mehr in gleicher Zahl fortbestehen, es lässt sich vielmehr eine deutliche Konzentration auf weniger Orte bzw. auf die Mittelzentren feststellen.

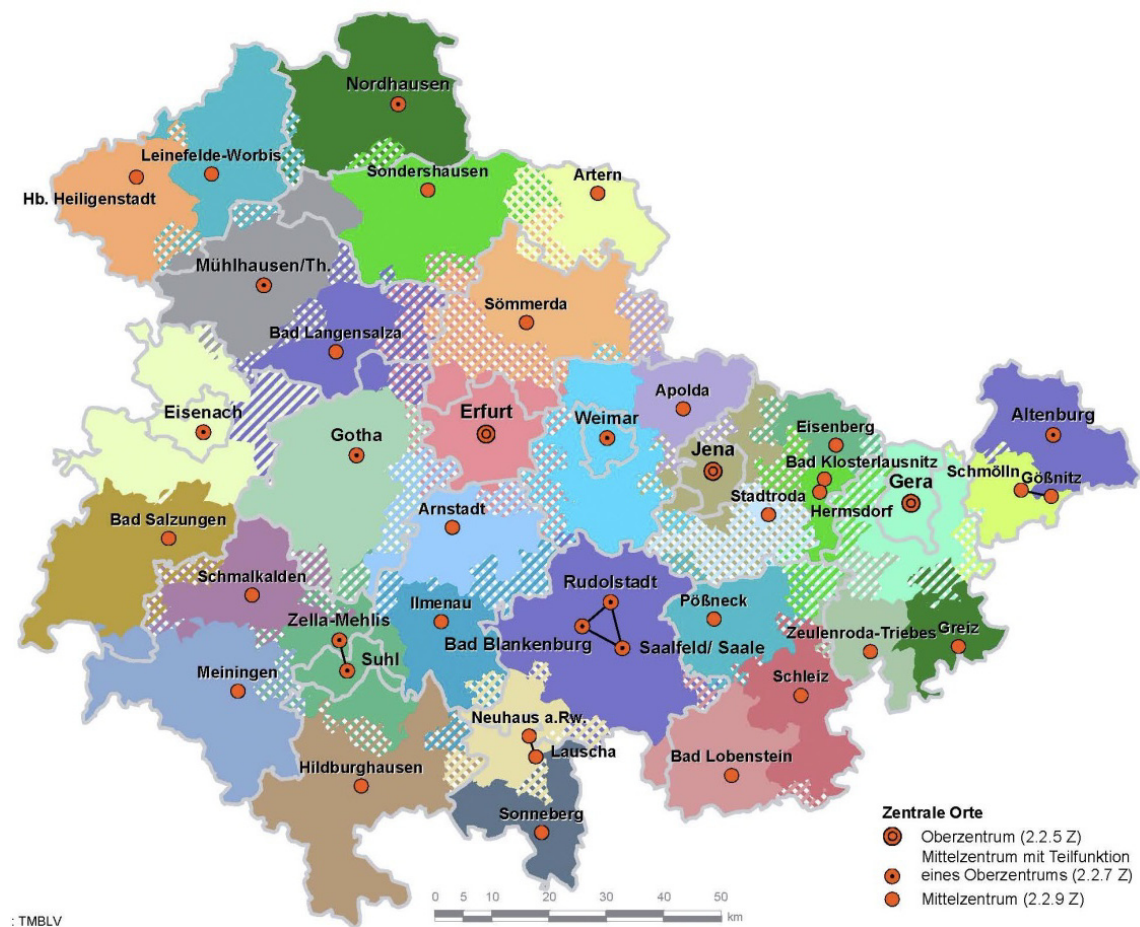
Abb. 3: Achtung! Ältere Menschen im ländlichen Raum!



Quelle: eigene Darstellung

Im Landesentwicklungsprogramm 2025 des Freistaates Thüringen wird jedoch auch mit Blick auf die Mittelzentren bereits auf die Herausforderungen, die sich aus der demografischen Entwicklung ergeben, hingewiesen. Entsprechend ist eine regelmäßige Überprüfung der Funktionalität der Zentren geregelt. Festzuhalten gilt bereits heute, dass in einigen Landesteilen die mittelzentralen Aufgaben nur durch zwei oder drei kleinere Städte in Kooperation erfüllt werden können. So sind in Südthüringen beispielsweise die Städte Neuhaus am Rennweg (7.051 Einwohner) und Lauscha (3.535 Einwohner) gemeinsames Mittelzentrum für einen mittelzentralen Funktionsraum mit 21.541 Einwohnern. Im strukturschwachen Nordthüringen soll die rund 5.700 Einwohner zählende Stadt Artern mittelzentrale Funktionen für 26.000 Einwohner im Umland übernehmen. Weitere Bevölkerungsrückgänge bis 2030 sind im zweistelligen Prozentbereich vorausberechnet. Zwar existiert kein einheitlicher Definitionsrahmen für die Funktionen, die ein Mittelzentrum zu erfüllen hat, jedoch heißt es klar, dass dies Zentren sind, die einen „Beitrag zur Entwicklung des Landes und der Regionen leisten“ sollen (TMLV 2014^b: 21), dass sie das „Grundgerüst für die überörtlich raumwirksamen Entwicklungen und Entscheidungen bilden“ (ebd.) und als „Standortsystem der öffentlichen Daseinsvorsorge“ (ebd.) dienen. Bereits jetzt zeichnet sich ab, dass die Ausweisung dieser Zentren alleine durch Berufung auf Ausstattungsmerkmale und Versorgungsfunktionen nicht ohne Weiteres begründbar sein wird. Um die Bedeutung und Funktionalität für ein Umland sowie die Landesentwicklung festzumachen, bedarf es künftig womöglich weiterer Kriterien, die der demografischen Entwicklung und den raumstrukturellen Herausforderungen vermehrt Rechnung tragen.

Abb. 4: Mittelzentren und ihre Funktionsräume in Thüringen nach LEP 2015



Quelle: TMBLV 2014b: Karte 4

3 Es geht auch anders! Alternative Ansätze zur Sicherung der Daseinsvorsorge

Vor dem Hintergrund der skizzierten Rahmenbedingungen von immer weniger und immer älteren Menschen in ländlich bis peripher geprägten Raumstrukturen gilt die Suche nach alternativen Ansätzen, um künftig Daseinsvorsorge zu organisieren. Ausgehend von untersuchten Beispielen sind Vorschläge entstanden, die jeweils notwendige Voraussetzungen für das Funktionieren definieren und den möglichen Beitrag für die Daseinsvorsorge beleuchten.

3.1 Cloud-Housing: Gemeinsam wohnen in der Region

Problemlage

Für das Wohnen in Thüringen stellt die demografische Entwicklung in Kombination mit der räumlichen Struktur eine besondere Herausforderung dar: So resultiert das dichte Nebeneinander wachsender und schrumpfender Gemeinden in lokal sehr gegensätzlichen Situationen, einerseits geprägt von Wohnraumangel, steigenden Mieten und hohen Bodenpreisen, andererseits geprägt von starkem Leerstand, Werteverlust und durch marode Bausubstanz gezeichnete Verhältnisse. Durch die Veränderung der Haushalts- und Bevölkerungsstrukturen besteht hier zudem das soziale Risiko der Vereinsamung sowie fehlender Unterstützungsformen bei zunehmender Immobilität.

Ziel eines alternativen Ansatzes des Wohnens sollte es daher sein, auf diese beiden Herausforderungen für das Wohnen zu reagieren und neben dem baulichen Erhalt auch gesellschaftliche Erfordernisse zu berücksichtigen, um so zu einer nachhaltigen Sicherung und Organisation des Wohnens zu kommen. Die Auswirkungen des demografischen Wandels auf Alterung und Individualisierung ebenso wie eine Ausdifferenzierung von Lebensläufen, aber auch verschiedenen Wohnbedürfnissen je nach Lebenslage, erfordern mehr Flexibilität auch im Bereich des Wohnens (vgl. Ginski et al. 2012; Häußermann/Siebel 1996; Häußermann 1999). Der Erhalt insbesondere kleiner Siedlungsformen im historisch gewachsenen Siedlungsgefüge Thüringens bedeutet zudem den Erhalt besonderer Qualitäten und Stärken (vgl. IBA Thüringen 2014).

Die Beschäftigung mit verschiedenen Wohnprojekten in Thüringen und mit deren Anspruch, gemeinschaftlich zu funktionieren, war maßgeblich für die Entwicklung des folgenden Ansatzes. Besondere Aufmerksamkeit galt dabei den jeweiligen Qualitäten, aber auch alltäglichen Anforderungen, die sich aufgrund der räumlichen Lage ergeben.

Unterschiedliche Standorteigenschaften verbinden und nutzbar machen

Gemeinschaftliche Wohn- und Lebensformen leisten einen Mehrwert gegenüber den üblichen Wohnformen – nicht nur für das Individuum, sondern auch auf gesamtgesellschaftlicher Ebene. Sobald Bewohnerinnen und Bewohner eines Wohnprojektes Produzierende ihrer Lebensform werden und sie nicht bloß konsumieren, wird ein hoher Grad an Verbundenheit und Identifikation mit dem Ort erzielt, er wird lebendig. Für den Einzelnen bedeutet das Leben in Gemeinschaft in erster Linie eine vereinfachte Organisation des Alltags aufgrund wechselseitiger nachbarschaftlicher Hilfe. Die soziale Vernetzung, die durch selbst organisiertes Zusammenleben entsteht, schützt vor Vereinsamung und fördert die Entwicklung von Verantwortungsgefühl sowie gesellschaftlichem und politischem Engagement (vgl. Göschel 2008: o.S.). Ein gemeinschaftliches Wohnprojekt wirkt sich aufgrund des sozialen Engagements stabilisierend auf sein Umfeld aus, es strahlt nach außen und lässt lebendige Nachbarschaften entstehen (vgl. Schader-Stiftung 2013: 12). So werden Gemeinschaftsräume beispielsweise auch oft für Veranstaltungen genutzt, die Außenstehende miteinbeziehen. Zudem werden durch gemeinsame Nutzung Ressourcen geschont und Kosten eingespart. Es besteht die Möglichkeit, verfügbaren Raum je nach Bedarf flexibel und gemischt zu nutzen. Deshalb sind Wohnprojekte in ökologischer Hinsicht nachhaltig (vgl. Fedrowitz/Gailing 2003: 30).

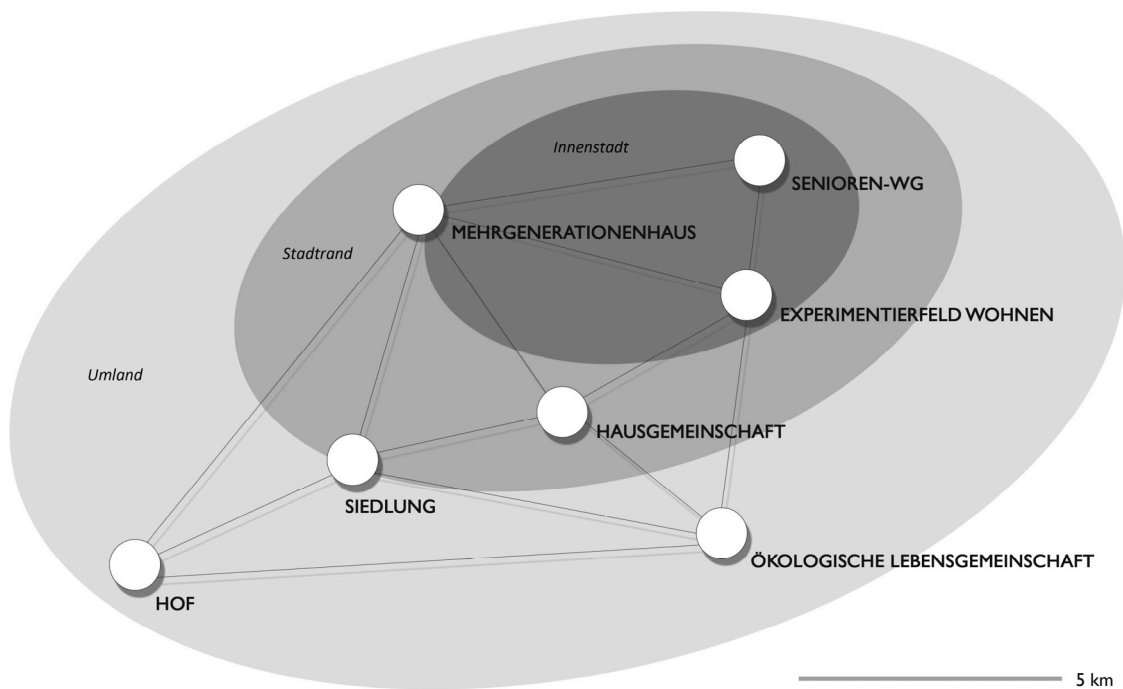
Dabei bringen verschiedene Projektformen, unterschiedliche Ausmaße der Gemeinschaftlichkeit und verschiedene Standortmerkmale jeweils spezifische Stärken mit sich, die mit unterschiedlichen Bedürfnissen korrespondieren. Diese gilt es zu verknüpfen und den Mitgliedern zugänglich zu machen. Ein gemeinschaftliches Netzwerk aus verschiedenen Wohnprojekten, die Cloud, scheint eine geeignete Form dafür zu sein (Abb. 5).

Der Begriff Cloud wird meist im IT-Bereich verwendet: „Cloud Computing bezeichnet das dynamisch an den Bedarf angepasste Anbieten, Nutzen und Abrechnen von IT-Dienstleistungen über ein Netz. Angebot und Nutzung dieser Dienstleistungen erfolgen dabei ausschließlich über definierte technische Schnittstellen und Protokolle“ (Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik 2014: o.S.).

Das Bild des Netzwerks, das vielen zugänglich gemacht wird, ohne dass sie die technische Infrastruktur dafür selbst besitzen müssen, wird bei Cloud.Housing auf das Wohnen übertragen. Die Cloud entsteht dabei aus der Gemeinschaftlichkeit und Verantwortung füreinander. Grund und Boden der einzelnen Wohnprojekte innerhalb von

Cloud.Housing und gemeinsame Ressourcen entsprechen hier der technischen Infrastruktur, die der Gemeinschaft gehört. Wie die Computer-Cloud ist auch das Modell dem Bedarf angepasst, denn die einzelnen Wohnkonzepte können neu integriert, aber auch abgebaut oder umgenutzt werden. Das Individuum kann selbst bestimmen, in welchem Konzept es leben will und trotzdem die Ressourcen der anderen Standorte mitnutzen, das Modell passt sich auch hier an den individuellen Bedarf an.

Abb. 5: Cloud.Housing: Die Vernetzung von Wohnformen in unterschiedlichen Lagen zu einem gemeinschaftlichen Wohnprojekt



Quelle: eigene Darstellung

Beitrag des Ansatzes

Cloud.Housing denkt über die üblichen Ortsgrenzen hinaus und funktioniert insbesondere durch die Vernetzung von städtischen und ländlichen Qualitäten. Das kann Heilung für instabile Ortschaften bedeuten. Nach innen integrativ und nach außen vernetzend ausgerichtet, belebt die Cloud das örtliche Umfeld, schafft den Austausch mit Gleichgesinnten in den Gemeinden des Umlands und sorgt an allen Stellen für neue, stabile soziale Kontakte. Die Verschiedenartigkeit der Ansätze der einzelnen Wohnprojekte wird einer zusehends individualisierten Gesellschaft gerecht und ermöglicht Menschen in allen Lebenslagen einen einfachen Zugang zur Gemeinschaft.

Gerade in von Schrumpfung und Alterung betroffenen Gebieten ist eine Neuorganisation des Miteinanders von großer Bedeutung. Brachen und Leerstände können von solchen Pioniersgemeinschaften mit neuem Leben gefüllt werden, wodurch der gesamte Ort an Lebensqualität gewinnt. Ältere Menschen, die an ihrem Heimatort hängen, angesichts der Wegzüge und Sterbefälle in ihrem Umfeld aber von Vereinsamung bedroht sind, werden von einem neuen sozialen Netz aufgefangen. Die Schwächen einzelner Orte, wie mangelhafte Verkehrsanbindungen oder geringes kulturelles Angebot, können durch die Gemeinschaft, beispielsweise durch Fahrgemeinschaften und im Wohnverband organisierte Musikgruppen, ausgeglichen werden. Auf diese Weise gewinnen Orte

an Attraktivität. Es kann eine größere Vielfalt an Angeboten und Entfaltungsmöglichkeiten geboten werden und unter Umständen können Menschen auch vom Wegzug abgehalten werden.

Herausforderungen für die Umsetzung

Vernetzte Wohngemeinschaften bewegen sich auf unerforschtem Terrain und haben Pioniercharakter. Die Vereinigung mehrerer Wohnprojekte in ihren unterschiedlichen Auffassungen zu einer gemeinsamen Cloud dürfte ein langwieriger Prozess sein. Er bedarf großen Engagements, kompetenter Moderation und auch des Wohlwollens staatlicher Institutionen. Doch scheint der Schritt in Richtung Gemeinschaftlichkeit in der beschriebenen Vielfalt von räumlichen Lagen, unterschiedlichen Wohnkonzepten und ausdifferenzierten, sich ändernden Wohnbedürfnissen eine mögliche Antwort auf die Frage zu sein, wie sich in Thüringen Wohnen zukunftsfähig gestalten lässt.

3.2 lokal.Versorger: Einkaufen mit Zusatzfunktion

Problemlage

In vielen, insbesondere kleineren Ortschaften sind zwei grundsätzliche ökonomische Entwicklungen festzustellen, die in unmittelbarem Zusammenhang zueinander stehen und mit Blick auf die Daseinsvorsorge dringend einer Lösung bedürfen: Zum einen wurden in den vergangenen Jahren häufig sämtliche wirtschaftliche Aktivitäten eingestellt (vgl. Kaczmarek 2014), Wertschöpfung findet kaum noch in kleinen Ortschaften und Wirtschaftskreisläufe wenig in der Region statt. Dies führt dazu, dass sich zum anderen im Bereich der Nahversorgung erhebliche Versorgungslücken im ländlichen Raum ergeben. Während es vor der Wende in jedem Dorf einen „Konsum“ (Handelskette in der DDR) gab, müssen heute viele Menschen aus ländlichen Gemeinden immer längere Wege zurücklegen, um einen Supermarkt zu erreichen. Über 70% benutzen dafür ein Auto (vgl. Kuhn/Klingholz 2013). Insbesondere für die weniger mobile Bevölkerungsgruppen stellt dies ein großes Problem dar.

Grundgedanke und Umsetzung des entwickelten Ansatzes

Ziel des unter der Überschrift „Nahversorgung/Wirtschaft“ stehenden Ansatzes ist es daher, sowohl die Nahversorgungssituation für die Konsumenten vor Ort zu verbessern als auch lokale Produzenten zu stärken. Dazu soll ein regionaler Wirtschaftskreislauf gefördert werden. Die Beschäftigung mit den Möglichkeiten, aber auch Grenzen einer Regionalwährung, eines regionalen Einkaufsführers sowie des aus Nordrhein-Westfalen stammenden Modellprojekts des multifunktionalen Nahversorgers D(ienstleistungen) O(rtsnahe)R(undum)V(ersorgungs)-Zentrums (DORV o.J.) hat schließlich zu dem Konzept des lokal.Versorgers geführt, in dem diese Ansätze miteinander vernetzt und so tragfähig werden.

Herzstück des lokal.Versorgers ist ein Dorfladen, der die grundlegende Aufgabe innehat, die Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen des täglichen Bedarfs direkt vor Ort sicherzustellen. Hinzu kommt, dass lokalen Produzierenden dort die Möglichkeit geboten wird, ihre Waren zum Verkauf anzubieten. Die regionale Wertschöpfung wird durch die Verwendung einer Regionalwährung unterstützt. Als Verbindungselement dient ein Einkaufsführer (Abb. 6).

Die physische Räumlichkeit des Konzeptes, das die Nahversorgung garantiert, ist der Dorfladen. Sein Sortiment besteht sowohl aus regionalen wie auch aus überregionalen

Produkten. Wird er vom Dorfladen zum lokal.Versorger, so integriert er vielfältige Aspekte der Daseinsvorsorge, wie Post, Bankautomat, Versorgung mit Gütern des täglichen Bedarfs, aber auch verschiedene Dienstleistungen, die in einem Multifunktionsraum (MUFURA) angeboten werden können, etwa der Umtausch der Regionalwährung, Café, Entgegennahme von Bestellungen und Lieferungen z.B. der Apotheke aus dem Grundzentrum etc. Des Weiteren können in dem MUFURA diverse Dienstleistungen von Dorfbewohnern und Selbstständigen angeboten werden, die vom fahrenden Friseursalon bis hin zu Dorfgesundheitspflege reichen können.

Vor allem aber schafft der Dorfladen eine zentrale Anlaufstelle für das gesamte Dorf. Hier wird nicht nur die Nahversorgung abgedeckt, sondern es entsteht auch ein Dorfzentrum, das den Zusammenhalt und die Identitätsbildung des Dorfes stärkt, indem es dessen allgemeines Angebot ausbaut.

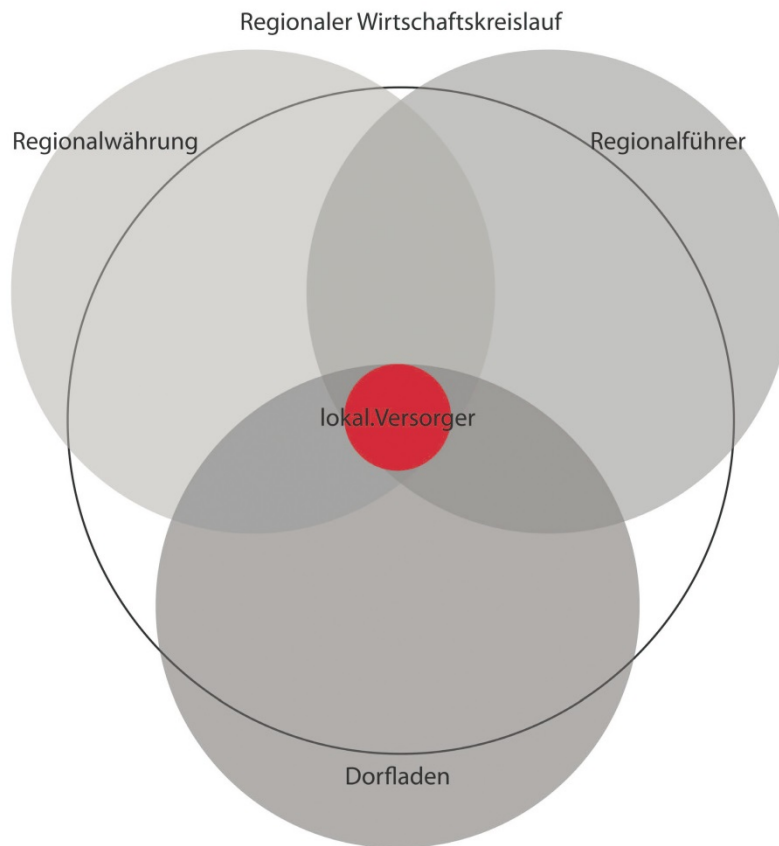
Durch die Einbindung der Regionalwährung werden die regionalen Kreisläufe gestärkt. Die lokalen Produkte werden von den Produzierenden in der Regionalwährung an den lokal.Versorger verkauft. Dort werden sie dann zum Einkaufspreis, bzw. nur mit geringen Preisaufschlägen, in der Regionalwährung angeboten. Alle regionalen Produkte können auch mit Euro erworben werden, jedoch mit einem Aufpreis, was einen Anreiz schafft, die Regionalwährung zu nutzen. Überregionale Produkte werden in Euro angeboten. Gibt es auch Dienstleistende im lokal.Versorger, so können die lokalen Produzierenden Reparaturen in Werkstätten oder Hilfsarbeiten mit der so erworbenen Regionalwährung bezahlen. Hierdurch wird garantiert, dass das Kapital im engeren Umkreis der Teilnehmenden bleibt. Der Umtausch der Regionalwährung erfolgt in den lokal.Versorgern. Durch diese Form des Leistungsaustausches, die aber über einen simplen Tauschring hinausgeht, kann die Identität einer Kommune oder auch einer ganzen Region gestärkt werden. Die Regionalwährung sorgt dafür, dass das System am Laufen gehalten wird und das Kapital auf regionaler Ebene gehalten wird.

Der *Regionalführer* schließlich informiert und koordiniert alle Produzierenden, lokal.Versorger und die Nutzenden. Hier werden spezielle Angebote publiziert und Veranstaltungen öffentlich gemacht. Er gibt außerdem Außenstehenden einen guten Überblick über die Standorte sowie die Spezialitäten der einzelnen lokal.Versorger. Als Wegweiser zu regionalen Produkten und deren Verkaufsstellen garantiert er die Erweiterung des Kundenstammes der lokal.Versorger und hält den bestehenden Kundenstamm auf dem Laufenden. Sowohl off- wie online sorgt er für die nötige Vernetzung sowie die Kommunikation des ganzen Systems und ist damit die Stimme der lokal.Versorger.

Die lokal.Versorger sind als gemeinnütziger Verein organisiert. Die Räumlichkeiten werden von den jeweiligen Kommunen gestellt. Das Startkapital kommt aus den Fördertöpfen von LEADER¹ und dem Land Thüringen. Die Renovierung sowie Ausstattung der Räumlichkeiten wird von den Vereinsmitgliedern übernommen. Ist ein lokal.Versorger erst einmal eingerichtet, so ist das Ziel, dass er sich selbst trägt. Zudem ist der lokal.Versorger eines Ortes mit anderen lokal.Versorgern zusammengeschlossen. Dadurch werden günstigere Einkaufspreise möglich.

¹ Liaison entre actions de développement de l'économie rurale: Verbindung zwischen Aktionen zur Entwicklung der ländlichen Wirtschaft; ein Förderprogramm der Europäischen Union zur Stärkung des ländlichen Raums.

Abb. 6.: Der lokal.Versorger fördert regionale Wirtschaftskreisläufe und sichert die Versorgung vor Ort



Quelle: eigene Darstellung

Beitrag des Ansatzes

Der lokal.Versorger ist die kleinste Einheit des „Systems der Zentralen Orte“. Wo das klassische System der Zentralen Orte mit dem Grundzentrum endet, bildet der lokal.Versorger das „lokale Zentrum“. Dieses deckt die wesentlichen Angebote ab, die auch im Grundzentrum vertreten sind, nur dass es sich in jedem kleinen Dorf befinden kann und auf eine Lokalität beschränkt ist. Dadurch kann es ein Angebot für eine eher immobile Dorfbevölkerung bereitstellen und die Funktionen des nächsten Grundzentrums ergänzen. Darüber hinaus bietet es einen zentralen Ort, der als Treffpunkt dient. Der lokal.Versorger ist nicht nur ein einfacher Dorfladen, er ist auch mehr als ein „kleines Dorfzentrum“. Durch die Kombination von Dorfladen, Regionalwährung und Regionalführer werden übliche Probleme des klassischen Dorfladens, die für dessen Aussterben verantwortlich sind, ausgeglichen.

Durch die regionalen Wertschöpfungsketten kann nicht nur die Versorgung mit Lebensmitteln und anderen Gütern sichergestellt werden, sondern auch eine höhere Vernetzung innerhalb der sozialen Struktur erreicht werden. Regionale Produzenten werden unterstützt und die regionale Wirtschaftsfähigkeit wird gefördert.

Herausforderungen für die Umsetzung

Die Umsetzung des Konzepts erfordert insbesondere in der Anfangsphase ein hohes Maß an Engagement sowohl seitens der Kommune als auch seitens der Bewohnerinnen und Bewohner eines Ortes. Die Bereitschaft zur Nutzung der Regionalwährung muss gegeben sein, ebenso der Wille auch der mobilen Bevölkerung, den Dorfladen zu nutzen und sich ehrenamtlich zu engagieren.

3.3 Unsere Kleine Schule: Bildung lokal verankert

Problemlage

Nach Prognosen der Thüringischen Schulstatistik (Schulstatistik Thüringen 2014: o.S.) wird die Anzahl der Grundschulkinder bis 2032 im Durchschnitt um 30 % sinken, kleinräumig liegt dieser Wert teilweise bei über 40 %, in anderen Regionen dagegen nur bei ca. 15 % (eigene Berechnung).

Rückgängige Schülerzahlen führen dazu, dass nicht ausgelastete Schulen geschlossen werden müssen und weniger Schulkinder auch in weniger Schulen unterrichtet werden. Dies vergrößert den Einzugsbereich einer Schule, die Schulwege verlängern sich folglich für die Schüler (vgl. Gather 2010: 144). Gleichzeitig steigen auch die finanziellen Belastungen für den Schülertransport (vgl. Landratsamt Kyffhäuserkreis 2013: 95). Diese fortschreitende Entwicklung führt zu einem Konflikt zwischen der Vorgabe der Wirtschaftlichkeit, die in der Regel an den Mindestschülerzahlen festgemacht wird, und der gleichzeitig geforderten Erreichbarkeit von Schulen in peripheren Räumen. Zudem bedeutet die Schließung von Schulstandorten in ländlich-peripheren Gebieten auch das Wegbrechen von wichtigen Identifikationsmerkmalen in den Ortschaften.

Mein Dorf – meine Schule – mein Zuhause

Es stellt sich die Frage, wie wohnortnahe Schulbildung im ländlichen Raum trotz rückgängiger Schülerzahlen sichergestellt werden kann. Das Augenmerk gilt insbesondere den Grundschulen als derjenigen Schulform, die möglichst wohnortnah ermöglicht werden sollte. Die Entwicklung des im Folgenden skizzierten Ansatzes basiert auf einer Analyse von drei Fallbeispielen: (a) dem Beispiel der Igelschule in Silkerode, einer kleinen Grundschule in freier Trägerschaft mit klassenübergreifendem Unterrichtskonzept, (b) dem Beispiel des Dorfes Geisleben, in dem sich eine Elterninitiative sehr engagiert und dennoch erfolglos für den Erhalt der Grundschule einsetzte und (c) dem Beispiel des Thüringer Bildungsmodells „nelecom – Neue Lernkultur in Kommunen“ des Thüringer Ministeriums für Bildung, Wissenschaft und Kultur, das eine stärkere Vernetzung von Bildungseinrichtungen mit der Kommune und ihren verschiedenen Akteuren anstrebt. Zudem hat der französische Dokumentarfilm „Être et Avoir“, der Lehrer und Schüler einer kleinen Zwergenschule in einem abgeschiedenen Dorf inmitten der französischen Auvergne begleitet, die Idee der Kleinen Schule beeinflusst.

Das Konzept „Mein Dorf – meine Schule – mein Zuhause“ zielt auf die Einrichtung von Schulen mit kleiner Schülerzahl im ländlichen Raum, sogenannte Kleine Schulen. Diese sollen entstehende Lücken im Schulnetz „stopfen“, nicht jedoch die Schulnetzplanung unterwandern. Vielmehr sollen sie dort entstehen, wo Fahrzeiten ansonsten zu lang würden. Grundsätzlich ist die Umwandlung einer bisherigen, von Schließung bedrohten Grundschule in eine Kleine Schule ebenso möglich wie die Neugründung einer Kleinen Schule. Dabei sind zwei Wege möglich: (a) Die Kleine Schule entsteht auf Initiative von Bewohnerinnen und Bewohnern, Vereinen, lokalen Unternehmen, der Lokalpolitik aus

einem Ort heraus oder (b) die Kleine Schule ist eine Schulumwandlung auf Empfehlung der mit der Schulnetzplanung befassten Landkreise, die auf Basis von Schülerzahlprognosen Potenzialstandorte für künftige Kleine Schule ausweisen.

Neben der zu großen Entfernung zum nächsten regulären Schulstandort sind eine Mindestzahl von Schulkindern – angenommen werden zehn – sowie ein gemeinsames Interesse von Bewohnern, Lokalpolitikern, Vereinen vor Ort unabdingliche Voraussetzung dafür, dass eine Kleine Schule entstehen kann.

Erforderlich für die Umsetzung der Idee der Kleinen Schule ist das Miteinander verschiedener Akteure und Entscheidungsträger vor Ort. Ein Koordinator hat die Aufgabe, sie zusammenzubringen und zu vernetzen. Ein Rat, bestehend aus Lehrer(n), Eltern, Kommunalpolitikern sowie optional aus interessierten Bürgern, Schülern, Vereinen, Institutionen und Firmen ist zentral bei der Umsetzung der Idee einer Kleinen Schule. Er arbeitet das neue Schulkonzept im Detail aus, entscheidet etwa über Trägerschaft, pädagogisches Konzept, Schulstandort, Finanzplan usw. (siehe Abb. 7). Durch den Koordinator werden Beratungsleistungen erbracht sowie die Rückkopplung mit Kreis und ggf. Land sichergestellt. Zudem kommt dem Koordinator die Aufgabe der Vernetzung mit anderen Kleinen Schule zu. Bei Bestehen mehrerer Kleiner Schulen lassen sich Aufgaben im Bereich der Schulverwaltung zentralisieren, etwa das Schulsekretariat. Auf kommunaler Ebene bestehen hierzu bereits Erfahrungswerte.

Abb. 7: Gemeinsam Bildung gestalten



Quelle: eigene Darstellung

Beitrag des Ansatzes

Mit dem Ansatz der Kleinen Schule werden neben der Sicherung wohnortnaher Bildungsmöglichkeiten ein wichtiger Standortfaktor und eine identitätsstiftende Institution in den Orten erhalten. Die Übertragung eines Teils der Verantwortung für die Existenz einer Kleinen Schule auf die zivilgesellschaftlichen Akteure vor Ort wirkt sich fördernd auf das Engagement für den Ort aus und stärkt die Verbundenheit. Damit wird die Kleine Schule zu deutlich mehr als einem reinen Lernort für die Kinder. Zudem wird durch die Nutzung von Bausubstanz im Ort ein Beitrag gegen Leerstand und Verfall geleistet.

Herausforderungen für die Umsetzung

Um kleine Grundschulen zu ermöglichen, müssen die gesetzlichen Rahmenbedingungen angepasst werden. Gegenwärtig erlaubt das Schulgesetz bspw. keinen Schulbetrieb unter einer Mindestschülerzahl. Diese liegt deutlich über der Größe der kleinen Schule. Zudem bedarf es konkreter Finanzierungsmodelle einschließlich der Schaffung von Fördermöglichkeiten, die es den Orten erlauben, die baulich-räumlichen Gegebenheiten zu schaffen sowie das Lehrpersonal – ggf. in Zusammenarbeit mit anderen Schulen – zu finanzieren und zu qualifizieren.

Schließlich geht die Aufgabe des Lehrers einer kleinen Schule weit über die reine Wissensvermittlung hinaus. Vielmehr wird der Lehrer ähnlich dem alten Modell des Dorflehrers zu einer Art Ankerperson für die Menschen vor Ort. Hier sind ggf. geeignete Qualifizierungsmodelle zu entwickeln, mindestens bedarf es aber auf jeden Fall der klaren Kommunikation der Erwartungen, um eine geeignete Lehrerpersönlichkeit zu finden.

4 Fazit

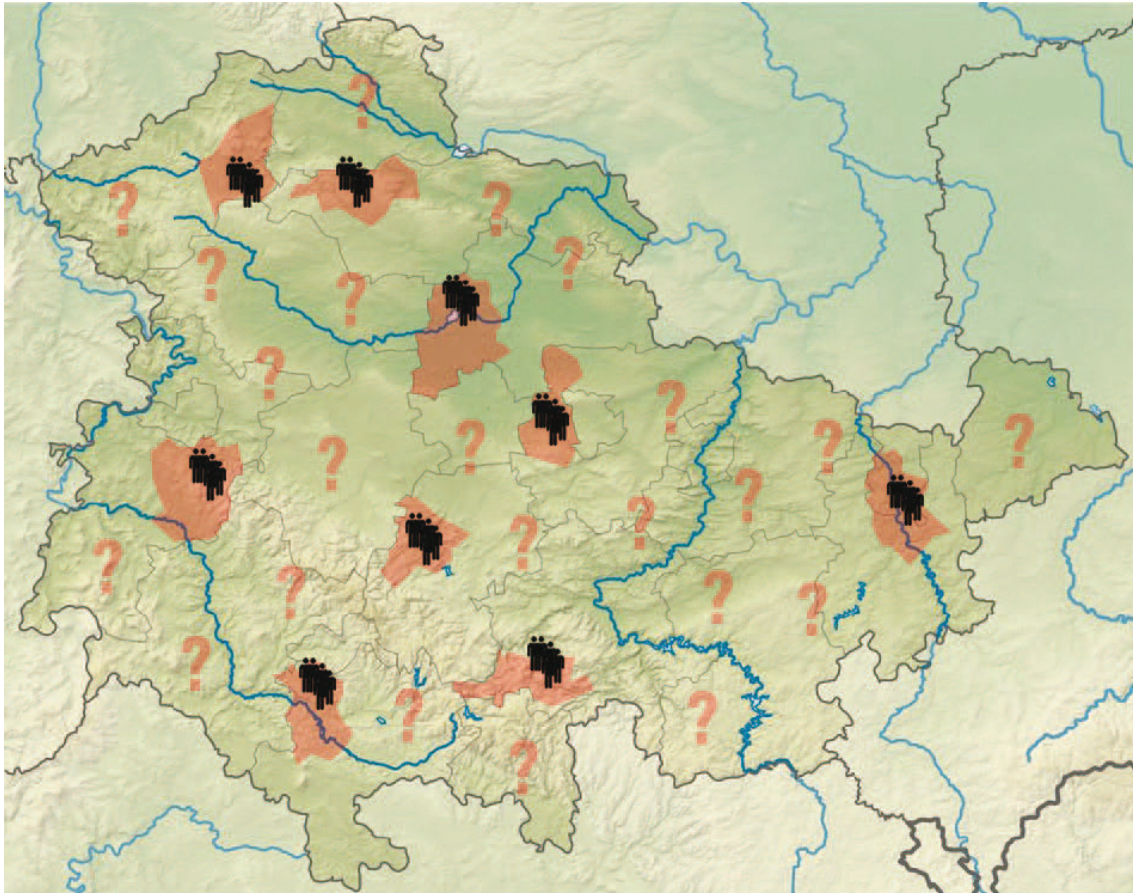
Die vorgestellten Vorschläge der Projektgruppen sind mitnichten als ein additives Lösungssystem zu verstehen, das flächendeckend eine Antwort bieten kann auf die Frage der künftigen Sicherung der Daseinsvorsorge. Vielmehr definieren alle Ansätze die Voraussetzungen, derer es für ihre Umsetzung bedarf. Ob bzw. inwiefern diese Voraussetzungen in schrumpfenden Regionen Thüringens gegeben sind, wird hier nicht näher untersucht. In welchem Ausmaß diese Ansätze also tatsächlich für Thüringen eine Lösung darstellen können, bleibt folglich unbeantwortet. Gleichzeitig wird auf gar keinen Fall impliziert, dass es für Orte und Regionen, in denen die genannten Voraussetzungen nicht vorliegen, keine Perspektive gäbe. Vielmehr bedeutet das Vorherrschen anderer Rahmenbedingungen die Notwendigkeit, nach anderen Lösungsansätzen zu suchen. Die erarbeiteten Konzepte liefern auch dafür einige grundsätzliche Aussagen, die die Möglichkeit zum Weiterdenken bieten.

An zentraler Stelle steht dabei die Feststellung, dass es alleine kaum mehr gehen wird. Weder staatliches noch bürgerschaftliches Engagement für sich können dauerhaft Daseinsvorsorge gewähren. Vielmehr besteht hier die dringende Notwendigkeit der Kooperation. Impulse von lokalen Akteuren bedürfen ausdrücklich der Unterstützung von „oben“. Mit dem LEADER-Programm hat die Europäische Union ein Augenmerk ihrer Strukturpolitik auf die Aktivierung von Akteuren und Möglichkeiten vor Ort gelegt. Auch wenn die Umsetzung des Programms sicher einer kritischen Betrachtung würdig ist, so bieten Ansätze der Aktivierung endogener Potenziale durch regionale Governance-Strukturen auch für den Bereich der Daseinsvorsorge wichtige Anknüpfungspunkte (vgl. Fürst 2003). Zu erwägen sind insbesondere die Fragen, welcher kooperativen Organisationsstrukturen es bedarf und wie die verschiedenen Akteure befähigt werden, diese aufzubauen, zu unterhalten und zu nutzen.

So scheint es (noch) wenig(er) aussichtsreich, ausschließlich nach Standardlösungen im Bereich der infrastrukturellen Ausstattung zu suchen. Vielmehr sind regionale, ggf. lokale Spezifika in den Blick zu nehmen, gezielt zu aktivieren und nutzbar zu machen. Dies hängt nicht unwesentlich mit der Stärkung und Aktivierung einer regionalen Identität sowie der Nutzung kultureller Regionalität zusammen. Hier sind ggf. Investitionen im Sinne des Empowerments nachhaltiger und tragfähiger als aufwendige Infrastrukturmaßnahmen. An dieser Stelle stellt sich zudem wiederum die Frage nach der Definition von

Zentralität im Sinne des raumordnerischen Instrumentariums und nach dem Umgang damit unter Postwachstumsbedingungen (siehe Abb. 8).

Abb. 8: Alternativszenario: Ansatz bei den lokal vorhandenen endogenen Potenzialen?



Quelle: eigene Darstellung

In den Leitbildern und Handlungsempfehlungen für die Raumentwicklung 2013 werden Ansätze im beispielhaft beschriebenen Sinn möglicherweise angesprochen, wenn die Ergänzung von staatlicher Gewährleistungspflicht und bürgerschaftlichem Engagement als möglicher Handlungsansatz benannt wird (vgl. MKRO 2013: 13). Allerdings bleiben die Aussagen hierzu vage, der Fokus des Papiers liegt weiterhin auf der Organisation der infrastrukturellen Ausstattung in den Zentralen Orten, die das „siedlungsstrukturelle Grundgerüst“ abbilden sollen und durch „konsequente Anwendung“ flächendeckend Strukturen sichern.

Für dünn besiedelte ländliche Räume trifft die MKRO die Aussage, dass hier ggf. eine Flexibilisierung von fachpolitischen Standards erforderlich sei (2013: 14). Anhand der drei vorgestellten Ansätze ist deutlich geworden, dass diese unter den bestehenden gesetzlichen Vorgaben kaum oder nicht realisierbar sind. Die angeregte Flexibilisierung der Regularien wäre hier nicht nur „ggf. erforderlich“, sondern vielmehr eine unabdingbare und dringende Voraussetzung. An dieser Stelle sollte die Bundesraumordnung im Sinne der Entwicklung von tatsächlich zukunftsfähigen Ansätzen eine deutlich progressivere Haltung gegenüber den Fachressorts einnehmen und sich die Abstimmung von entsprechenden Möglichkeiten zu einem vorrangigen Anliegen machen. Hierzu zählt auch die Ausweitung des Gedankens von Daseinsvorsorge über rein infrastrukturelle Angebote

hinaus. Im Rahmen der Projektarbeit wurden etwa Aspekte der Lebensqualität, die durch kooperative Strukturen entstehen können, angesprochen.

Ein Gedanke, der sich durch die verschiedenen Ansätze zieht, ist die zeitliche wie auch räumliche Flexibilität. Es gibt kein neues Modell o.Ä., das dauerhaft funktionieren kann, vielmehr ist die Anpassung der Daseinsvorsorge an sich wandelnde Rahmenbedingungen ein Prozess, der schrittweise erfolgt, nicht jedoch radikal. Auch wenn es die Aufgabe der Raumordnung ist, Strukturen zu schaffen, so wird sie sich künftig (noch) weniger mit räumlich realisierbaren Lösungsvorschlägen als mit raumwirksamen Prozessen befassen müssen. Hier sind klar Moderatoren, „Vernetzer“ und „Kümmerer“ gefragt. Und hier gilt es auch, den Mut zu Unbekanntem unter Beweis zu stellen.

Literatur

- Aring, J. (2013): Inverse Frontiers – Selbstverantwortungsräume. In: Faber, K.; Oswalt, P. (Hrsg.): Raumpioniere in ländlichen Regionen. Neue Wege der Daseinsvorsorge. Dessau, S. 42-56.
- Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung (Hrsg.) (2007): Not am Mann. Berlin: Berlin-Institut.
- BBSR Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2013): Deutschland in Europa. Heft 2: Metropolen und ländliche Räume. Bonn.
- Danielzyk, R. (2014): Gleichwertigkeit unter Schrumpfungsbedingungen. In: Nachrichten. Magazin der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, 2/2014, 44. Jahrgang.
- Dienel, C. (Hrsg.) (2005): Abwanderung, Geburtenrückgang und regionale Entwicklung. Ursachen und Folgen des Bevölkerungsrückgangs in Ostdeutschland. Wiesbaden.
- DORV (o.J.): Grundsätze im Überblick.
<http://www.dorv.de/konzept---idee/grundsaeetze/index.php> (29.01.2014).
- Einig, K. (2014): Sicherung der Daseinsvorsorge durch regionale Zusammenarbeit? In: Nachrichten. Magazin der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, 2/2014, 44. Jahrgang.
- Einig, K.; Spangenberg, M. (2008): Infrastruktur und Daseinsvorsorge in der Fläche. In: Informationen zur Raumentwicklung 1/2 2008: I-II.
- Faber, K. (o.J.): Raumpioniere. In: Agrarbündnis e.V. (Hrsg.): Der Kritische Agrarbericht 2013.
<http://www.kritischer-agrarbericht.de/fileadmin/Daten-KAB/KAB-2012/Faber.pdf>
 (30.11.2014)
- Faber, K.; Oswalt, P. (Hrsg.) (2013): Raumpioniere in ländlichen Regionen. Neue Wege der Daseinsvorsorge. Dessau.
- Fedrowitz, M.; Gailing, L. (2003): Zusammen Wohnen. Gemeinschaftliche Wohnprojekte als Strategie sozialer und ökologischer Stadtentwicklung. In: Dortmunder Beiträge zur Raumplanung. Dortmund.
- Fürst, D. (2003): Steuerung auf regionaler Ebene versus Regional Governance. In: Informationen zur Raumentwicklung 8/9 2003, 441-450.
- Gather, M.; Kaps, M. (2010): Öffentliche Daseinsvorsorge unter Schrumpfungsbedingungen – das Beispiel der Schulnetzplanung in Nordthüringen. In: Rosenfeld, M.T.W.; Weiß, D.; ARL (Hrsg.): Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse zwischen Politik und Marktmechanismus: empirische Befunde aus den Ländern Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen. Hannover.
- Ginski, S.; Koller, B.; Schmitt, Gisela (2012): Besondere Wohnformen.
<http://www.stadtentwicklung.berlin.de/staedtebau/baukultur/iba/de/studien.shtml#wohnformen>.
 (24.01.2014).
- Göschel, A. (2008): Wohnprojekte - Keimzellen für Bürgerengagement in Wohnhaus, Nachbarschaft und Gesellschaft.
http://www.generationendialog.de/_uploadfiles/vortrag_dr_albrecht_goeschel.pdf
 (26.01.2014).

- Häußermann, H. (1999): Neue Wohnformen. Stuttgart.
- Häußermann, H. ; Siebel, W. (1996): Soziologie des Wohnens. Weinheim.
- Kaczmarek (2014): Man muss schon bereit sein, ein paar Cent mehr zu bezahlen. Thüringer Landeszeitung 10.01.2014.
- Kersten, J. (2006): Daseinsvorsorge und demographischer Wandel: Wie ändert sich das Raum- und Staatsverständnis? In: Raumforschung und Raumordnung 64 (4), S. 245-257.
- Kersten, J. (2009): Wandel der Daseinsvorsorge – Von der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse zur wirtschaftliche, sozialen und territorialen Kohäsion. In: Neu, C. (Hrsg.): Daseinsvorsorge. Eine gesellschaftswissenschaftliche Annäherung. Wiesbaden, S. 22-38.
- Kuhn, E.; Klingholz, R. (2013): Vielfalt statt Gleichwertigkeit – Was Bevölkerungsrückgang für die Versorgung ländlicher Regionen bedeutet. Berlin/ Potsdam: Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung/ Potsdam Institute for Advanced Sustainability Studies.
- Landratsamt Kyffhäuserkreis (2013): Fortschreibung der Schulnetzplanung im Kyffhäuserkreis für die Jahre 2013-2018.
http://www.kyffhaeuser.de/kyf/tl_files/download/hinweise_und_merkblaetter/Schulverwaltung/Schulnetzplanung%202013%20-%202018.pdf (23.01.2014).
- Lang, T. (Hrsg) (2012): Re-Turn Migrant Survey report. Leipzig.
- Matthiesen, U. (2013): Raumpioniere und ihre Möglichkeitsräume. In: Faber, K.; Oswalt, P. (Hrsg.): Raumpioniere in ländlichen Regionen. Neue Wege der Daseinsvorsorge. Dessau.
- MKRO (2013): Entwurf der Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland 2013.
http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/Raumentwicklung/leitbilder-und-handlungsstrategien-entwurf-03-06-2013.pdf?__blob=publicationFile (10.09.2014).
- Neu, C. (Hrsg.) (2009a): Daseinsvorsorge. Eine gesellschaftswissenschaftliche Annäherung. Wiesbaden.
- Neu, C. (2009b): Daseinsvorsorge – eine Einführung. In: Neu, C. (Hrsg.): Daseinsvorsorge. Eine gesellschaftswissenschaftliche Annäherung. Wiesbaden, S. 9-19.
- Schader-Stiftung (Hrsg.) (2013): Fragen und Antworten zum gemeinschaftlichen Wohnen.
http://www.schader-stiftung.de/uploads/tx_schaderstiftung/gemeinschaftliches_wohnen_2013.pdf. (26.01.2014).
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder (o.J.): Gebiet und Bevölkerung.
http://www.statistik-portal.de/Statistik-Portal/de_jb01_jahrta1.asp (01.09.2014).
- TLS Thüringer Landesamt für Statistik (o.J.^a): Bevölkerungsstand seit 1950.
<http://tls.thueringen.de/datenbank/TabAnzeige.asp?tabelle=zr000101> (10.09.2014).
- TLS Thüringer Landesamt für Statistik (o.J.^b): Bevölkerung nach Gemeinden.
<http://tls.thueringen.de/datenbank/TabAnzeige.asp?tabelle=gg000102> (10.09.2014).
- TLS Thüringer Landesamt für Statistik (o.J.^c): Bevölkerung nach Gemeindegrößeklassen und Gebietsstand (31.12.13).
<http://tls.thueringen.de/datenbank/TabAnzeige.asp?tabelle=kr000161> (10.09. 2014).
- TLS Thüringer Landesamt für Statistik (o.J.^d): Voraussichtliche Bevölkerungsentwicklung nach Prognosejahren (bis 2060).
<http://tls.thueringen.de/datenbank/TabAnzeige.asp?tabelle=zr000113> (10.09. 2014).
- TMBLV Thüringer Ministerium für Bau, Landesentwicklung und Verkehr (2014^a): Demografiebericht 2013.
http://www.serviceagentur-demografie.de/fileadmin/medien/dokumente/service/studien_und_berichte/DB_2013_Teil_1_Akt_Maerz_2014.pdf (10.09. 2014).
- TMBLV Thüringer Ministerium für Bau, Landesentwicklung und Verkehr (2014^b): Landesentwicklungsprogramm Thüringen 2025.
http://www.thueringen.de/imperia/md/content/tmbv/lep2025/040714_lep2025.pdf (10.09. 2014).

Winkel, R. (2008): Öffentliche Infrastrukturversorgung im Planungsparadigmenwechsel. In: Informationen zur Raumentwicklung 1/2 2008.

Autorin

Britta Trostorff, Weimar, studierte Geographie, Soziologie und Verkehrsplanung an der Universität Potsdam, der TU Berlin sowie der University of Southampton. Sie lehrt seit 2005 als wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Professur Raumplanung und Raumforschung der Bauhaus-Universität Weimar, seit 2008 insbesondere in dem Bachelorstudiengang Urbanistik. Forschungsinteressen sind unter anderem Planungsansätze und -instrumente für ländliche schrumpfende Regionen, Flächenpolitik und Akteure der räumlichen Entwicklung.

Der Beitrag basiert auf den Ergebnissen des Planungsprojekts **StadtLandFluss** des WS13/14 im Bachelorstudiengang Urbanistik an der Bauhaus-Universität Weimar. Daran beteiligt waren Max Borchardt, Pia Bünis, Veronika Desch, Matti Drechsel, Stephanie Edelmann, Tillmann Gebauer, Evita Giebeler, Jonas Heß, Michael Hüls, Anne-Marie Köhler, Doreen Kursawe, Felix Leininger, Lennart Mertes, Robert Oettler, Justus Pleil, Hans-Jacob Reinhold, Lena Schildbach, Julia Schlüsmeier-Hage, Daniel Siemsglüß, Leonie Sontowski, Josefine Stisser sowie Benjamin Blaser und Nora Gersie als Tutoren. Die Projektleitung hatte Britta Trostorff.

Karsten Leschinski-Stechow

Wirkungen des Klimaschutzplans Nordrhein-Westfalen auf die Bauleitplanung?

Gliederung

- 1 Das Klimaschutzgesetz in Nordrhein-Westfalen
- 2 Der Klimaschutzplanentwurf
- 3 Die Maßnahmenvorschläge und ihre örtlichen Umsetzungsmöglichkeiten
- 4 Erkenntnisse zur Innenentwicklung
- 5 Erkenntnisse zur Flächeninanspruchnahme
- 6 Erkenntnisse zur Freirauminanspruchnahme
- 7 Welche Wirkungen sind vom Klimaschutzplan zu erwarten?

Literatur

Kurzfassung

Der Entwurf des Klimaschutzplans Nordrhein-Westfalen stellt sowohl im Hinblick auf seine komplexe Entstehung als auch seine potenziellen Wirkungen eine bemerkenswerte Neuerung für den planerischen Klimaschutz und die Klimaanpassung dar. Sein sektoren- und ebenenübergreifender und landesweiter Ansatz wirft allerdings Fragen nach seiner Umsetzbarkeit auf. Der Beitrag verdeutlicht an ausgewählten Maßnahmenvorschlägen aus dem Beteiligungsprozess, dass die Wirkung des Klimaschutzplans entscheidend von der Umsetzung auf der kommunalen Ebene bestimmt werden wird. Anhand ausgewählter Befunde zum Planungsgeschehen (Innenentwicklung, Flächen- und Freirauminanspruchnahme) wird gezeigt, dass diesbezügliche Ansätze des Klimaschutzplan-Entwurfs und des Baugesetzbuchs bereits in der Gegenwart verbreitet umgesetzt werden. Gleichzeitig wird deutlich, dass das teilweise nicht zielkonforme Planungshandeln weiterhin ein großes Potenzial für den Klimaschutz und die Klimaanpassung birgt. Die Erwartungshaltung an den Klimaschutzplan sollte eher von einer kommunikativen bzw. appellierenden denn von einer dezidiert planerisch steuernden Wirkung ausgehen.

Schlüsselwörter

Klimaschutzplan – Nordrhein-Westfalen – Raumordnung – Bebauungsplan – Wirkung

Effects of the climate protection plan of North Rhine-Westphalia on urban land-use planning

Abstract

This contribution aims at discussing the recently set up Climate Protection Plan of North Rhine-Westphalia. It refers to a selection of the plans' objectives related to spatial planning. It questions to what extent the Climate Protection Plan should be expected to become implemented, since its particular objectives and measures would need to be carried out on the local communities' planning level. Using a set of cases, the statistical analysis provides for differentiated answers on these questions and a thoroughly ambivalent overall view. Finally the discussion outlines these findings and points at local planning bodies, as these seem to be selective when it comes to compliance with environmental provisions that are integrated in local spatial planning. Therefore, the success of the Climate Protection Plan also will depend on local planning bodies' attitudes and actions.

Keywords

Climate Protection Plan – compliance – environmental provisions – evaluation – land use planning

1 Das Klimaschutzgesetz in Nordrhein-Westfalen

Anfang des Jahres 2013 hat der nordrhein-westfälische Landtag das Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes in Nordrhein-Westfalen (KlimaSchG NW) beschlossen. Es verfolgt u. a. den Zweck, den Klimaschutz zu verbessern und negative Auswirkungen des Klimawandels zu begrenzen (vgl. § 1 KlimaSchG NW). Als landesweites Ziel wird eine Reduzierung der Summe aller Treibhausgasemissionen um mindestens 25% bis zum Jahr 2020 bzw. um 80% bis zum Jahr 2050 gegenüber dem Jahr 1990 festgelegt (vgl. § 3 Abs. 1 KlimaSchG NW).

Ansätze zum Erreichen dieser Ziele sieht der Gesetzgeber insbesondere in der Steigerung der Ressourcen- und Energieeffizienz bzw. in der Energieeinsparung oder im Ausbau der erneuerbaren Energien (vgl. § 3 Abs. 2 KlimaSchG NW). Durch die Erarbeitung und Umsetzung sektorenspezifischer und regionalisierter Anpassungsmaßnahmen (z. B. Maßnahmenvorschlag „Klimarobuste Planung und Umgestaltung von Industrie- und Gewerbegebieten“) sollen die negativen Auswirkungen des Klimawandels begrenzt werden (vgl. § 3 Abs. 3 KlimaSchG NW).

Zur Umsetzung dieser auch für die Landesregierung verbindlichen Ziele wird diese verpflichtet, einen Klimaschutzplan zu erstellen (vgl. § 4 Abs. 1, 2 KlimaSchG NW). Der Klimaschutzplan dient der Konkretisierung der Klimaschutz- und -anpassungsziele und wird nach seiner erstmaligen Aufstellung, die für 2013 vorgesehen war, in einem fünfjährigen Turnus fortgeschrieben (vgl. § 6 Abs. 2 KlimaSchG NW). Er enthält Ziele und Zwischenziele zum Ausbau der erneuerbaren Energien bzw. zur Energieeinsparung, definiert Strategien und Maßnahmen zur Reduzierung der Treibhausgasemissionen und zum Ausbau der erneuerbaren Energien und benennt sektorale Strategien und Maßnahmen für die Klimaanpassung (vgl. § 6 Abs. 4 KlimaSchG NW).

Diese Inhalte können als Vorgaben des Klimaschutzplans für öffentliche Stellen, zu denen z. B. kommunale Gebietskörperschaften und Kommunalverbände zählen, durch die Landesregierung für verbindlich erklärt werden (vgl. § 6 Abs.6 KlimaSchG NW). Insbesondere durch die gleichzeitige Änderung des nordrhein-westfälischen Landesplanungsgesetzes (LPIG NW) werden Bindungswirkungen des Klimaschutzplans für die Raumplanung dezidiert bestimmt. So sind die Klimaschutzziele des § 3 KlimaSchG NW „als raumbezogene Ziele und Grundsätze umzusetzen und/oder nachgeordneten Planungsebenen entsprechende räumliche Konkretisierungsaufträge zu erteilen“ (§ 12 Abs.6 LPIG NW). Während es sich bei diesem Planungsauftrag um die planerische Operationalisierung relativ abstrakter Zielvorstellungen handelt, wird mit der Bestimmung des § 12 Abs.7 LPIG NW, nach welcher die verbindlich erklärten Festlegungen des Klimaschutzplans durch die Raumordnungspläne umzusetzen sind „soweit sie durch Ziele und Grundsätze der Raumordnung gesichert werden können“, um eine potenziell erhebliche Bindungswirkung des Klimaschutzplans für die Raumplanung angereichert.

Zusammenfassend ist zu erkennen, dass der Landesgesetzgeber den Herausforderungen des Klimaschutzes und der Klimaanpassung eine hohe Bedeutung beimisst und mit dem im Klimaschutzgesetz und im Landesplanungsgesetz definierten Rahmen öffentlichen Planungsträgern eine besondere Verantwortung für das Erreichen der Ziele zuweist. Neben Nordrhein-Westfalen verfolgen zwei weitere Bundesländer (Baden-Württemberg und Hamburg) eine förmliche Klimaschutzplanung bzw. gesetzliche Klimaschutzziele.

Im Folgenden wird der Entwurf des Klimaschutzplans einschließlich ausgewählter Maßnahmenvorschläge aus dem Beteiligungsverfahren vorgestellt (Kapitel 2). Anschließend wird die Frage nach dem Wechselverhältnis zwischen Maßnahmenvorschlägen und ihren örtlichen Umsetzungsmöglichkeiten begründet (Kapitel 3). Sodann werden an den Beispielen der Innenentwicklung (Kapitel 4), der Flächen- (Kapitel 5) sowie der Freirauminanspruchnahme (Kapitel 6) Möglichkeiten und Grenzen der örtlichen Umsetzung verdeutlicht und diskutiert (Kapitel 7).

2 Der Klimaschutzplanentwurf

Bislang wurden im Rahmen eines umfangreichen Beteiligungsverfahrens, welches u. a. thematische Arbeitsgruppen und Workshops umfasste, 258 Maßnahmen zum Klimaschutz (vgl. MKULNV o.J.) und 102 Maßnahmen zur Klimaanpassung vorgeschlagen und in die laufenden Diskussionen eingebracht (vgl. MKULNV 2013: 3). An diesem Dialogformat waren u. a. Bürgerinnen und Bürger, private und öffentliche Unternehmen, zivilgesellschaftliche Organisationen (Verbände, Vereine), Fachleute oder Behörden beteiligt. So unterscheiden sich die formulierten Maßnahmenvorschläge teilweise sehr deutlich im Hinblick auf ihren

- sektoralen bzw. übergreifenden Charakter,
- Konkretisierungsgrad,
- räumlichen Bezug,
- zeitlichen Bezug,
- Adressatenkreis und auf
- die Instrumente für ihre Umsetzung.

Aus dem breiten Spektrum der Maßnahmenvorschläge ergeben sich sehr unterschiedliche Konstellationen aus Akteuren, Adressaten und Ressourcen für die Umsetzung. Zahlreiche Maßnahmenvorschläge beziehen sich auf Initiativen der Landesverwaltung oder des Landesgesetzgebers und würden mithin zentral angestoßen. Dazu zählen insbesondere

- Gesetzesänderungen im Landesrecht (z.B. Maßnahmenvorschlag KS-M11 „Gesetzesänderung: Vorrang für erneuerbare Energien bei gleichwertigen konkurrierenden Belangen“),
- Bundesratsinitiativen (z.B. Maßnahmenvorschlag KS-M26 „Vorrang Abwärmenutzung“) oder
- der Erlass von Verwaltungs- oder Ausführungsvorschriften (z.B. Maßnahmenvorschlag KS-M8 „Biomasse- und Solarenergieerlass“).

Die genannten Beispiele adressieren zunächst Behörden, die z.B. mit der Aufstellung der Raumordnungspläne oder der immissionsschutzrechtlichen Anlagengenehmigung befasst sind, und können auch eine mittelbare steuernde Wirkung auf die Kommunen entfalten. Der Adressatenkreis kann teilweise klein sein, etwa wie die fünf Bezirksregierungen und der Regionalverband Ruhr, der den Regionalen Flächennutzungsplan Ruhrgebiet (RFNP) aufstellt, sowie die Behörden, die Genehmigungen nach dem BImSchG erteilen.

Andere Maßnahmenvorschläge wiederum bedürfen einerseits einer Konkretisierung auf der lokalen Ebene und sind andererseits auf eine Umsetzung durch eine Vielzahl an Akteuren gerichtet. Beispielhaft kann hier der Maßnahmenvorschlag ID 146 „Erhalt von Böden mit hoher Wasserspeicherkapazität im Rahmen der Stadtplanung“ angeführt werden. Seine wirksame Umsetzung ist kaum vorstellbar, ohne dass die 396 Gemeinden eine entsprechende Bauleitplanung betreiben und letztlich auch die Grundstückseigentümer zielkonform handeln. Der Klimaschutzplan kann auch solche auf eine Vielzahl an Adressaten gerichteten Steuerungsansätze enthalten, die in Form von Ge- und Verboten eine normative Wirkung entfalten können. Ein solcher Ansatz ist z.B. der Maßnahmenvorschlag KS-M198 „Gesetzliche Regelung: Umbruchverbot von Dauergrünland“.

Mit Blick auf die zitierten Maßnahmenvorschläge wird deutlich, dass ein erheblicher Teil der diskutierten Inhalte nur auf der Ebene der örtlichen Gesamtplanung konkretisiert und umgesetzt werden kann. Als wesentliche planerische Instrumente stehen den Gemeinden hierfür die Flächennutzungs- und die Bebauungspläne zur Verfügung.

Die folgende Tabelle 1 gibt eine beispielhafte Auswahl der Maßnahmenvorschläge wieder, für deren Umsetzung der örtlichen Gesamtplanung eine besondere Bedeutung zukommt.

Tab. 1: Beispielhafte Auswahl der Maßnahmenvorschläge

Nummer	Kurzbezeichnung	Beschreibung des Maßnahmenvorschlags
KS-M171	Neuaufstellung des LEP unter stärkerer Berücksichtigung von klimawirksamen Elementen der Siedlungsentwicklung	„Die Landesregierung soll die derzeit laufende Neuaufstellung des LEP an den Zielen der flächen- und verkehrssparenden Siedlungsentwicklung sowie der Umstellung der Energieversorgung auf erneuerbare Energien ausrichten.“ (MKULNV o.J.: 106)
KS-M173	Brachflächenrevitalisierung und Innenentwicklung	„Die Landesregierung soll die Städtebauförderung so ausgestalten, dass die Revitalisierung bestehender Brachflächen gegenüber der Neuentwicklung von Flächen deutlich bevorzugt wird. Ziel ist es, kurze Wege in der Stadt zu realisieren, die verstärkt zu Fuß oder mit dem Fahrrad zurückgelegt werden können.“ (MKULNV o.J.: 106-107)
KS-M197	Planungsrechtliche Möglichkeiten für Aufforstungen	„Die Landesregierung soll die planungsrechtlichen Möglichkeiten zur Ausweitung von Waldflächen durch Aufforstungen insbesondere auf Brachflächen prüfen. Ziel ist, den Kohlenstoffspeicher zu erhöhen und positive Wirkungen auf das Stadtklima zu erzielen.“ (MKULNV o.J.: 119)
ID 92	Klimarobuste Planung und Umgestaltung von Industrie- und Gewerbegebieten	„Klimarobuste Gestaltung von Industrie- und Gewerbegebieten durch Entsiegelung, Begrünung und der Abkopplung von Regenwasser.“ (MKULNV 2013: 32)
ID 100	Aufforstung im urbanen Raum – Ausschöpfen planungsrechtlicher Instrumente	„Im urbanen Raum sollen wo möglich Wälder aufgeforstet werden, um positive Wirkungen auf den Wasserhaushalt, Biodiversität, Hochwasserschutz, Emissionsschutz und Binnenklima im Ballungsraum („grüne Lunge“) zu erzielen“ (MKULNV 2013: 23)

Quelle: eigene Darstellung

Die hier skizzierten Maßnahmen bedürfen sicher einer weiteren Konkretisierung im Zuge der Aufstellung des Klimaschutzplans und es ist nach dem aktuellen Stand auch unklar, welche Maßnahmenvorschläge letztlich in den Klimaschutzplan aufgenommen werden. Dennoch wird an diesen und anderen Vorschlägen deutlich, dass der Klimaschutzplan in Bezug auf die an die Raumplanung adressierten Aufgaben bestehende Themen aufgreift. Dazu zählen mit Blick auf die Aufstellung oben

- die Innenentwicklung,
- die sparsame und schonende Inanspruchnahme der Böden und
- der Schutz und die Entwicklung von Freiräumen.

Nicht nur zufällig sind ebendiese Zielsetzungen wichtige Gegenstände der örtlichen Gesamtplanung (§§ 1 Abs. 5, 1a Abs. 2, 1a Abs. 5 BauGB) und mithin in einem sachlichen Zusammenhang zu Klimaschutz und Klimaanpassung zu betrachten (BT-Drs. 15/2250: 14; BT-Drs. 17/6076: 8). Dieser thematische Ansatz bei der Formulierung von Maßnahmenvorschlägen für den Klimaschutzplan erscheint deshalb ebenso erwartungsgemäß wie auch den Herausforderungen durch Klimaschutz und Klimaanpassung angemessen.

3 Die Maßnahmenvorschläge und ihre örtlichen Umsetzungsmöglichkeiten

Auf der Grundlage der Darstellungen oben ist zu erwarten, dass eine Reihe von vorgeschlagenen Maßnahmen in den Klimaschutzplan aufgenommen werden, die ihrem Zweck oder zumindest ihrer Wirkung entsprechend bereits seit Jahren zum Aufgabenspektrum der örtlichen Raumplanung gehören. Es spricht deshalb einiges dafür, dass die zukünftigen Maßnahmen des Klimaschutzplans den bestehenden Ansätzen ähneln werden.

Es drängt sich deshalb die Vermutung auf, dass die Wirkungen und die Umsetzungsfähigkeit des Klimaschutzplans denen der o. g. bestehenden Ansätze entsprechen werden. Wenngleich diese Annahme im Grunde trivial ist, muss sie doch gerade im Hinblick auf die teilweise hohen Erwartungshaltungen an den Beteiligungsprozess und den Klimaschutzplan die Frage aufwerfen, wie die Ziele der Innenentwicklung, der Reduzierung der Flächeninanspruchnahme oder des Freiraumschutzes in der Gegenwart umgesetzt werden.

Die Beschäftigung mit dieser Fragestellung ist aus unterschiedlichen Gründen von Bedeutung:

- Während die Flächeninanspruchnahme und die Möglichkeiten der Innenentwicklung quantitativ relativ gut dokumentiert sind und eine breite Diskussion in der Fachöffentlichkeit stattfindet, sind die vielfach ursächlichen planerischen Entscheidungen auf der örtlichen Ebene über den Einzelfall hinaus praktisch unbekannt (vgl. Schönwandt/Jung 2006: 12-13).
- Die Evaluation planerischer Entscheidungen auf der örtlichen Ebene vor dem Hintergrund einer jeweils zu erreichenden Zielkonformität stellt eine wichtige Voraussetzung für die Formulierung generalisierender politischer und planerischer Lösungsansätze dar.
- Das Klimaschutzgesetz bestimmt eine Berichtspflicht „insbesondere zur Umsetzung von Klimaschutz- und Klimaanpassungsmaßnahmen“ (§ 10 KlimaSchG NW), für deren Erfüllung umfassende Kenntnisse über das aktuelle Geschehen vorliegen sollten.
- Nicht zuletzt verlangt die für den Klimaschutzplanentwurf durchzuführende¹ Strategische Umweltprüfung (vgl. LT-Drs. 16/127: 20) eine belastbare Informationsgrundlage für die Ermittlung der voraussichtlichen Entwicklung mit und ohne planerische Intervention. Über die zumeist verwendeten Ex-post-Analysen des als Flächenverbrauch realisierten Handelns der planenden Verwaltungen und der privaten Akteure können diese Entwicklungen nur unvollständig ermittelt und beschrieben werden.

Gerade das zuletzt angeführte Argument verdeutlicht die grundsätzliche Herausforderung, dass bei der teilweisen Übernahme bestehender Ansätze und Maßnahmen in den

¹ Siehe dazu § 4a Abs. 2 UVPG NW i. V. m. § 12 Abs. 7 LPlG NW u. § 4 Abs. 1 Nr. 3 ROG.

Klimaschutzplan nur schwer zwischen dem planinduzierten Policy-Beitrag bzw. dem (Zwischen-)Ergebnis einzelner Maßnahmen und einer auch ohne die Aufstellung des Klimaschutzplans stattfindenden Hintergrundentwicklung differenziert werden kann (vgl. MKULNV 2014: 25).

Aus der Fragestellung oben werden für die Diskussion hier folgende Einzelfragen behandelt:

- Wie häufig und in welchem Umfang betreiben die Gemeinden Innenentwicklung mit ihren Bebauungsplänen?
- Wie häufig und in welchem Umfang begrenzen die Gemeinden die Flächeninanspruchnahme in ihren Bebauungsplänen?
- Wie häufig und in welchem Umfang nehmen die Gemeinden bisherigen Freiraum bei der Aufstellung ihrer Bebauungspläne in Anspruch?

Für die Beantwortung dieser Fragen wird auf die Ergebnisse einer Untersuchung aus dem Jahr 2013 zum Planungshandeln der Gemeinden in Nordrhein-Westfalen Bezug genommen. Für weitergehende Angaben zur Untersuchungsmethode und einer ausführlichen Ergebnisdarstellung sei auf Leschinski-Stechow (2013) verwiesen.

Die Datengrundlage setzt sich aus strukturiert erhobenen materiellen und Verfahrensmerkmalen einer Bebauungsplanstichprobe zusammen. Die Bebauungsplanstichprobe kann aufgrund grundsätzlicher methodischer Einschränkungen nicht die Verteilung der Anzahl beschlossener Bebauungspläne repräsentieren. Sie spiegelt die kommunale Planungstätigkeit insoweit, als für jede in der Stichprobe enthaltene Gemeinde ein Bebauungsplan in die Untersuchung gezogen wurde, der einen möglichst geringen zeitlichen Abstand zum 1.3.2013 hat. Jüngere Bebauungspläne wurden nicht berücksichtigt.

Die Gemeindeverteilung repräsentiert ihrerseits die Verteilung der Gebietskörperschaften nach drei Gemeindegrößenklassen mit oberen Trennwerten bei 20.000 und 100.000 Einwohnern (Kleinstadt, Mittelstadt, Großstadt) und nach der Klassifizierung des BBSR (2013) in wachsende, stagnierende oder schrumpfende Gemeinden. Mit dieser Stichprobe von 60 Gemeinden bzw. Bebauungsplänen (15,2% aller Gemeinden in Nordrhein-Westfalen) wird eine merkmalspezifische Repräsentativität erzielt. Durch die angewendete Methode wird die Zufallsauswahl i.S. einer probabilistischen Stichprobe gewährleistet (vgl. Bortz/Döring 2006: 440-441).

4 Erkenntnisse zur Innenentwicklung

Unter dem Begriff „Innenentwicklung“ soll hier das planerische Ausschöpfen bestehender Bauflächenreserven einerseits und das Flächen-Recycling² andererseits verstanden werden. Zu den Bauflächenreserven zählen entsprechende Darstellungen in den Flächennutzungsplänen und in bereits bestehenden Bebauungsplänen festgesetzte Baugebiete. Innenentwicklung stellt also die Aufstellung von Bebauungsplänen in solchen Teilen des Gemeindegebiets dar, die bereits Gegenstand einer positiv-allokativen Bodennutzungsentscheidung zugunsten von Siedlungs- und Verkehrsflächen waren. Im Hinblick auf diese Fragestellung konnten allerdings nur 31³ bzw. 39⁴ Bebauungspläne ausgewertet werden.

² Das hier aber nicht mit der Konversion bestehender Realnutzungen (s. u.) identisch ist.

³ In Bezug auf vorhandene Flächennutzungspläne.

⁴ In Bezug auf vorhandene Bebauungspläne.

Mit insgesamt 17 Bebauungsplänen nutzen etwas mehr als die Hälfte der Gemeinden bestehende Darstellungen der Flächennutzungspläne⁵ aus. Dementsprechend ist aber auch festzustellen, dass immerhin 14 Gemeinden (45%) Bebauungspläne ohne die steuernde Wirkung eines Flächennutzungsplans entwickeln.

Es zeigt sich weiter, dass nur acht Bebauungspläne (21%) vollständig im Geltungsbereich bereits bestehender Pläne entwickelt werden, während immerhin sechs Pläne (15%) über mindestens die Hälfte ihres Geltungsbereichs mit beplanten Innenbereichsflächen kongruent sind. Gleichwohl bedeutet das auch, dass mehr als die Hälfte (56%) der untersuchten Gemeinden Bebauungspläne entweder im unbeplanten Innenbereich oder im Außenbereich entwickeln. Aus den Daten lässt sich übertragen auf alle Gemeinden in Nordrhein-Westfalen (Grundgesamtheit) für den Anteil der mindestens teilweise im beplanten Innenbereich entwickelten Bebauungspläne ein empirisches 95%-Konfidenzintervall zwischen 28% und 59% bestimmen.

Bei der näheren Betrachtung der beiden Fallgruppen fällt ein interessanter Unterschied auf. Für die erste Gruppe der Bebauungspläne, die den beplanten Innenbereich einbeziehen, beträgt die durchschnittliche Größe ihres Geltungsbereichs 7,51 ha, während für die übrigen Pläne deutlich niedrigere 1,56 ha festgestellt werden können. Der Unterschied ist statistisch signifikant.

5 Erkenntnisse zur Flächeninanspruchnahme

Die Begrenzung der Flächeninanspruchnahme steht in einem engen Zusammenhang mit der Innenentwicklung und dem Freiraumschutz. In der Diskussion bezieht sich die Begrenzung bzw. die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme hauptsächlich auf die Vermeidung der Flächenumwandlung hin zu Flächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke. Im Kontext der hier vorgestellten Auswertung wird die Begrenzung der Flächeninanspruchnahme über die planerische Umnutzung der im Geltungsbereich bestehenden Realnutzungen und über die Festsetzung der Grundflächenzahl (GRZ) als zulässiges Maß der baulichen Nutzung (§ 17 Abs. 1 BauNVO) operationalisiert.

In der vorliegenden Stichprobe konnten 37 Bebauungspläne daraufhin untersucht werden, ob sie durch eine vorfindliche Realnutzung gekennzeichnete Siedlungs- bzw. Verkehrsflächen nutzen, d.h. überplanen. Immerhin 16 Gemeinden (43%) nutzen den Bauflächenbestand vollständig, setzen also keine zusätzlichen überbaubaren Flächen fest. Weitere 9 Gemeinden (16%) planen zumindest teilweise im Bestand. Noch günstiger stellt sich das Bild für die Umnutzung der Verkehrsflächen dar, bei denen es sich ganz überwiegend um die unmittelbare Grundstücks- bzw. Baugebieterschließung handelt. In 21 Fällen (56%) enthalten die Bebauungspläne keine zusätzlichen verkehrlichen Erschließungsanlagen und in ebenfalls weiteren 9 Fällen (16%) bilden die bestehenden Verkehrsflächen teilweise die Erschließung der beplanten Flächen. Zwischen der durch ihr Planungshandeln ausgedrückten Bereitschaft der Gemeinden, die Flächeninanspruchnahme durch die Umnutzung der bestehenden Siedlungsflächen einerseits sowie der Verkehrsflächen andererseits zu begrenzen, kann ein zwar schwacher, aber immerhin statistisch signifikanter ordinaler Zusammenhang im Maß $\tau_b = 0,387$ ($p \leq 0,05$) nachgewiesen werden.

Die Begrenzung der Flächeninanspruchnahme kann auch dadurch gewährleistet werden, dass innerhalb der festgesetzten überbaubaren Grundstücksflächen zusätzlich ein

⁵ Ohne dabei die Verfahren nach § 8 Abs. 3 u. 4 BauGB (Parallelverfahren) zu nutzen.

Maß der baulichen Nutzung festgesetzt wird, das hinter den gebietsspezifischen Höchstwerten des § 17 Abs. 1 BauNVO zurückbleibt. Diese Operationalisierung erscheint insbesondere auch mit Blick auf die Überschreitungsoption des § 19 Abs. 4 BauNVO gegenüber der in Fn. 11 angeführten vorzugswürdig.⁶ Die Angabe konnte für 33 Bebauungspläne ermittelt werden.

In 12 Fällen (36%) nutzen die Gemeinden flächenextensivere Festsetzungen für das Maß der baulichen Nutzung als sie gebietstypisch möglich wären. Innerhalb dieser Gruppe dominieren sogar die Bebauungspläne (10), die über ihren gesamten Geltungsbereich entsprechende flächenextensive Festsetzungen treffen.

6 Erkenntnisse zur Freirauminanspruchnahme

Angaben zur Freirauminanspruchnahme lassen sich für 40 der 60 erhobenen Fälle ermitteln. Die Freiraumabgrenzung erfolgt hierbei anhand eines vergleichsweise einfachen Freiraumbegriffs, der entsprechend der Bestimmung des § 1a Abs. 2 S. 2 BauGB (lediglich) auf landwirtschaftlich oder als Wald genutzte Flächen abstellt.

Für 28 Gemeinden (70%) lässt sich keine planbedingte Freirauminanspruchnahme feststellen. In den verbleibenden Fällen werden deutlich überwiegend (10) landwirtschaftliche Flächen (25%) beansprucht, während in immerhin zwei Fällen Waldflächen beplant werden. Für die Schätzung des Anteils der den Freiraum nicht beanspruchenden Bebauungspläne in der Grundgesamtheit lässt sich aus den Daten ein 95%-Konfidenzintervall zwischen 55% und 82% ermitteln. Die im Zuge der Bebauungsplanung in Anspruch genommene Fläche (Geltungsbereich) unterscheidet sich nicht zwischen den freiraumbeanspruchenden und den übrigen Plänen. Im Fall der ersten Gruppe werden durchschnittlich 4,78 ha und im Fall der zweiten Gruppe 3,97 ha beplant. Die numerische Differenz zwischen den Lageschätzern der beiden Verteilungen ist mit der Annahme, dass beide Gruppen derselben Verteilung in der Grundgesamtheit angehören ($p = 0,732$ n. s.), vereinbar und mithin statistisch bedeutungslos.

Im Hinblick auf die oben formulierten Fragen sind die zentralen Ergebnisse und Thesen für die weitere Diskussion, dass

- bei etwa einem Drittel der Gemeinden von einer vollständigen oder überwiegenden Flächenentwicklung im Innenbereich ausgegangen werden kann,
- eine deutliche Mehrheit der Gemeinden das Maß der baulichen Nutzung nicht zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme nutzt,
- die Mehrzahl der Gemeinden die bestehende Siedlungs- und Verkehrsflächen in ihrer Bauleitplanung nutzt,

⁶ Die Annahme, dass eine Erhöhung des Maßes der baulichen Nutzung von Grundflächen zur Begrenzung der Flächeninanspruchnahme beiträgt, setzt implizit eine weitgehend elastisch auf das Angebot reagierende Flächennachfrage voraus und muss mit der Erwartung verbunden sein, dass eine diskrete (Nutz-)Flächennachfrage dem Ort ihrer Realisierung gegenüber indifferent ist. Diese Annahme ist nicht nur deshalb problematisch, weil ihr nach Kenntnis des Verfassers keine belast- und generalisierbaren empirischen Befunde über die tatsächliche bauliche Ausnutzung der Grundstücke zugrunde liegen. Sie übersieht auch, dass die Flächeninanspruchnahme in einem sowohl qualitativ als auch räumlich fragmentierten Umfeld stattfindet und mithin (scheinbar) irrationale Marktergebnisse allenthalben zu finden sind (vgl. Davy 1996: 197-200; Einig 2005: 49; Siedentop et al. 2009: 49). Der Ansatz ist allerdings insoweit nachvollziehbar, als für den tatsächlich gegenüber der Qualität und dem Ort indifferenten Teil der Nachfrage, der also ceteris paribus in den durch eine Erhöhung der GRZ „begünstigten“ Baugebieten realisiert würde, (ökologische u. a.) Skalenvorteile durch die ohnehin zu erstellende Erschließung zu erwarten sind.

- die Freirauminanspruchnahme mit einem Schwerpunkt auf dem Verlust landwirtschaftlicher Flächen aktuell weiterhin durch die Bebauungspläne der Gemeinden ermöglicht wird und
- das normative und planungsmethodische Modell einer systematischen Ableitung und Konkretisierung von Planungsfestlegungen über mehrere räumliche Ebenen zumindest zwischen dem Flächennutzungsplan und dem Bebauungsplan mitnichten den Regelfall der gemeindlichen Planungskonzeption darstellt.

7 Welche Wirkungen sind vom Klimaschutzplan zu erwarten?

Es muss vorab daran erinnert werden, dass die Strategien und Maßnahmen des zukünftigen Klimaschutzplans eine hohe Vielfalt und Komplexität aufweisen werden. Die Umsetzungsmöglichkeiten der oben beispielhaft angeführten Maßnahmenvorschläge können deshalb nur eine Facette unter vielen weiteren sein. Das Ziel dieser Erörterung ist es vielmehr, zu einer empirisch unterlegten Diskussion über die Bedeutung des Klimaschutzplans für die Raumplanung beizutragen. Es ist noch einmal dezidiert darauf hinzuweisen, dass die oben dargestellten Ergebnisse ausschließlich auf Nordrhein-Westfalen bezogen werden können.

Für Maßnahmen des Klimaschutzplans, die gleichzeitig als Ziele oder Grundsätze in den Landesentwicklungsplan aufgenommen werden, dürfen zunächst potenziell gute Möglichkeiten zur Entfaltung einer Wirkung angenommen werden. Sowohl die Festlegungen des Landesentwicklungsplans als auch seine Konkretisierung in den Regionalplänen bzw. dem RFNP können Bindungswirkungen über die Pflicht zur Beachtung bzw. Berücksichtigung (vgl. § 4 ROG) bzw. die entsprechende Anpassung der Bauleitpläne (vgl. § 1 Abs. 4 BauGB) auslösen. Kritisch erscheint allerdings die Konkretisierung der Darstellungen der Flächennutzungspläne in den Bebauungsplänen, denn die Entwicklung der Bebauungspläne aus dem jeweiligen Flächennutzungsplan scheint häufig nur formal (vgl. § 8 Abs. 3 u. 4 BauGB) zu sein. Die Annahme, es gäbe einen Regeltypus (vgl. § 8 Abs. 2 BauGB), über den die programmatischen und planerischen Vorstellungen der landesweiten Raumplanung bis hin zur Umsetzung durch die örtliche Ebene vermittelt werden, ist jedenfalls sehr zweifelhaft. Es ist insoweit auch nicht zu erwarten, dass Festlegungen des Klimaschutzplans trotz der intendierten Wirkung auf die räumliche Gesamtplanung (vgl. § 12 Abs. 6 u. 7. LPlG NW) über eine appellierende Funktion hinaus Veränderungen bewirken.

Auf der örtlichen Planungsebene werden allerdings bereits in der Gegenwart vielfach Maßnahmen der Innenentwicklung umgesetzt, hier scheinen normative Instrumente und sicher auch örtlich unterschiedliche Sachzwänge (demografische Entwicklung, wirtschaftlicher Strukturwandel, Brachflächenbestände) das kommunale Planungshandeln mit einer entsprechenden Wirkung zu leiten. Gerade auch im Hinblick auf die Größe der im Innenbereich beplanten Flächen hat die Innenentwicklung aktuell bereits eine relativ große Bedeutung. Dennoch sind ergänzende Ansätze, wie sie den o.g. Maßnahmenvorschlägen für den Klimaschutzplan entnommen werden können, zur weiteren Steigerung der Innenentwicklung sinnvoll, denn gleichzeitig werden noch immer häufig landwirtschaftliche Flächen konvertiert. Als erfolgversprechend erscheint deshalb auch der formulierte Ansatz, die Ausschüttung von Subventionen (z.B. finanzielle Beteiligung der öffentlichen Hand an der Beseitigung von schädlichen Bodenveränderungen auf Grundstücken Privater) an i.S. der Innenentwicklung zielkonforme Konzepte und planerisches Handeln zu binden. Gleichzeitig sollte bei einer realistischen Einschätzung der Wirkungsmöglichkeiten berücksichtigt werden, dass es wohl stets eine Flächennachfrage

geben wird, die außerhalb der Innenentwicklung realisiert wird. Es erscheint jedenfalls für die Vielzahl der Gemeinden mit einer Stagnations- oder Schrumpfungsperspektive realistisch, dass eine weitere Intensivierung der Innenentwicklung erreicht werden kann. Gleichzeitig sollte bedacht werden, dass Interdependenzen zwischen den Maßnahmevorschlägen Konflikte aufwerfen können. Beispielhaft ist hier die Waldaufforstung auf Brachflächen zu nennen, durch die der Verlust potenzieller Innenentwicklungsflächen möglich ist.

In Bezug auf die Begrenzung der Flächeninanspruchnahme gelten die Ausführungen allerdings mit dem Unterschied, dass sich eine vergleichsweise einfache Möglichkeit hierzu, nämlich die Begrenzung des Maßes der baulichen Nutzung, kaum im Planungshandeln der Gemeinden niederschlägt. Insbesondere im Hinblick auf Maßnahmevorschläge zur Klimaanpassung, z. B. zur klimarobusten Planung und Umgestaltung von Industrie- und Gewerbegebieten, besteht hier noch ein deutliches Handlungspotenzial. Ein Teil der Herausforderung ist sicher auch in dem Widerspruch zwischen (zusätzlicher) baulicher Dichte als mutmaßlichem Mittel zur Substituierung von Flächeninanspruchnahme einerseits und der Begrenzung der Flächeninanspruchnahme im Einzelfall und der klimawandelgerechten Auflockerung der Siedlungsstrukturen andererseits zu sehen. Dass der Klimaschutzplan zur Lösung dieser vielschichtigen Frage neue Ansätze beiträgt, ist indes nicht erkennbar.

Die Freirauminanspruchnahme i. S. der Konversion von landwirtschaftlich genutzten Flächen ist einerseits im Planungshandeln offensichtlich noch immer eine quantitativ attraktive Ressource und stellt andererseits aber keineswegs den „Normalfall“ dar. Die Maßnahmevorschläge für den Klimaschutzplan zeichnen insoweit die bestehenden planungsrechtlichen Ansätze zum Freiraumschutz nach. Auch ausdrücklich den Verlust landwirtschaftlicher Flächen ansprechende Ansätze, wie etwa der Maßnahmevorschlag KS-M194 „Gesetzliche Regelung: Umbruchverbot von Dauergrünland“ (vgl. MKULNV o.J. 117-118), werden kaum eine zusätzliche und vom Klimaschutzplan ausgehende Wirkung entfalten können. Dazu nämlich müsste der Plan deutlich weiter reichende Regelungen enthalten, als sie bereits in bestehenden Rechtsvorschriften, in diesem Fall in der seit 2011 bestehenden Verordnung zur Erhaltung von Dauergrünland (vgl. DGL-VO), zu finden sind.

Zusammenfassend ist erkennbar, dass der Klimaschutzplan in dem hier diskutierten Themenfeld wohl viele Maßnahmen enthalten wird, die bereits seit einigen Jahren fester Bestandteil des Instrumentensatzes der Raumplanung auf den verschiedenen räumlichen und sachlichen Ebenen sind. Die Frage, ob dadurch die eigenständige Bedeutung des Klimaschutzplans infrage gestellt wird, sollte allerdings nicht bejahend beantwortet werden.

Zum einen zeigt die intensive Auseinandersetzung mit diesen und vielen weiteren Fragen bei der Formulierung und Aufstellung des Klimaschutzplans die Aktualität dieser Anstrengungen gerade auch für den Klimaschutz und die Klimaanpassung. Sie verdeutlicht, dass ein Problembewusstsein über unterschiedliche Planungsebenen vorhanden ist. Es sollte auch nicht übersehen werden, dass den Steuerungsmöglichkeiten des Klimaschutzplans, insbesondere im normativen Bereich, durch die verfassungsmäßige Kompetenzverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden Grenzen gesetzt sind. Im Übrigen ist auch nicht zu erkennen, dass es im Bereich der bauplanungsrechtlichen Instrumente mit Blick auf die Innenentwicklung, die Flächeninanspruchnahme und den Freiraumschutz einen sich aufdrängenden Mangel an Regelungsansätzen gibt. Ganz im Ge-

genteil ist vielmehr zutreffend, dass das Planungshandeln vieler Gemeinden in die „richtige“ Richtung orientiert ist.

Wenn Klimaschutz und Klimaanpassung in der Raumplanung nicht unbedingt als neues, sondern vielleicht eher als ein aktuelles Leitbild in der Raumplanung verstanden werden, dann ist der Klimaschutzplan Nordrhein-Westfalen ein erster ambitionierter Ansatz, dieses Leitbild zu konkretisieren und in ein (planerisches) Handeln zu übersetzen. Der mit dem Leitbild Klimaschutz und Klimaanpassung und einem sowohl vom Entstehungsprozess (umfangreiche Öffentlichkeitsbeteiligung) als auch von der formalen Stellung her (Verbindlichkeit für öffentliche Stellen und Vorgabe für Raumordnungspläne) augenscheinlich gewichtige und mit Erwartungshaltungen verbundene Klimaschutzplan wird fortwährend durch begrenzte, inkrementelle und dezentrale Umsetzungserfordernisse gekennzeichnet sein. Die entscheidenden Leistungen werden subsidiär in den 396 Gemeinden in Nordrhein-Westfalen erbracht. Dass der Klimaschutzplan vorhandene Ansätze nachzeichnet und bekräftigt, ist insoweit nur konsequent. Immerhin sollte auch anerkannt werden, dass dem Thema Klimaschutz und Klimaanpassung mit dem aufwendigen Zusammentragen hunderter unterschiedlicher Ansätze und der Beteiligung einer breiten Öffentlichkeit die berechnete Aufmerksamkeit gewidmet wird. Deshalb kann dem künftigen Klimaschutzplan mindestens ein programmatischer Eigenwert nicht nur nicht abgesprochen werden. Ganz im Gegenteil scheint sogar eine Diskussion lohnend, ob nicht der Klimaschutzplan an sich mehr ein Leitbild als ein Plan sein wird.

Literatur

- BauGB – Baugesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. September 2004 (BGBl. I S. 2414), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 15. Juli 2014 (BGBl. I S. 954) geändert worden ist.
- BauNVO – Baunutzungsverordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 1990 (BGBl. I S. 132), die zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 11. Juni 2013 (BGBl. I S. 1548) geändert worden ist.
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2013): Wachsende/schrumpfende Gemeinden.
http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Raumbeobachtung/Raumabgrenzungen/Wachs_Schrumpf_gem/download_RefWachsSchr2010.xls?__blob=publicationFile&v=2 (23.11.2014).
- BT-Drs. 15/2250 – Deutscher Bundestag: Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des Baugesetzbuchs an EU-Richtlinien (Europarechtsanpassungsgesetz Bau – EAG Bau).
- BT-Drs. 17/6076 – Deutscher Bundestag: Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der klimagerechten Entwicklung in den Städten und Gemeinden.
- Bortz, J.; Döring, N. (2006): Forschungsmethoden und Evaluation. Heidelberg.
- Davy, B. (1996): Baulandsicherung: Ursache oder Lösung eines raumordnungspolitischen Paradoxons? In: Zeitschrift für Verwaltung 21 (2), 193-208.
- Die Bundesregierung (2012): Nationale Nachhaltigkeitsstrategie. Fortschrittsbericht 2012.
- DGL-VO – Verordnung zur Erhaltung von Dauergrünland (Dauergrünlanderhaltungsverordnung - DGL-VO NRW) vom 12. Januar 2011 (GV. NRW. S. 160) SGV. NRW. 7817, zuletzt geändert durch Art. 1 ÄndVO vom 21. 10. 2013 (GV. NRW. S. 617).
- Einig; K. (2005): Regulierung des Siedlungsflächenwachstums als Herausforderung des Raumordnungsrechts. In: disP 41 (160), 48-57.
- KlimaSchG NW – Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes in Nordrhein-Westfalen vom 29. Januar 2013 (GV. NRW S. 29).

- Leschinski-Stechow, K. (o.J.): Die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme – Eine Momentaufnahme des Planungshandelns vor dem Hintergrund ausgewählter Ziele des LEP 1995. In: Lamker, C.; Mägdefrau, N.; Paßlick, S.; Pelka, K. (Hrsg.): Landesplanung neu diskutiert. Hannover. = Arbeitsberichte der ARL (im Erscheinen).
- LPlG NW – Landesplanungsgesetz NRW vom 3. Mai 2005 (GV. NRW. S. 430) zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 29. Januar 2013 (GV. NRW. S. 33).
- LT-Drs. 16/127 – Landtag Nordrhein-Westfalen: Gesetzentwurf der Landesregierung. Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes in Nordrhein-Westfalen.
- MKULNV – Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (o.J.): Beteiligungsverfahren zum Klimaschutzplan NRW. Arbeitsgruppen 1-6: Maßnahmenvorschläge zum Klimaschutz.
http://www.klimaschutz.nrw.de/fileadmin/Dateien/Download-Dokumente/Arbeitsgruppen_Klimaschutz/KSP_MV_Klimaschutz_1_.pdf (23.11.2014).
- MKULNV – Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2013): Zusammenfassung der Workshop-Ergebnisse. Teilbereich Klimafolgenanpassung – Kurzbeschreibungen der Maßnahmen.
http://www.klimaschutz.nrw.de/fileadmin/Dateien/Download-Dokumente/Workshops_Klimafolgenanpassung/Ergebnisse_Workshops_Zusammenfassung.pdf (23.11.2014).
- MKULNV – Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2014): Entwicklung und Durchführung einer Impactanalyse für den Klimaschutzplan Nordrhein-Westfalen. Endbericht.
http://www.klimaschutz.nrw.de/fileadmin/Dateien/Download-Dokumente/Sonstiges/Endbericht_Impactanalyse-KSP_NRW-140926-final.pdf (23.11.2014)
- ROG – Raumordnungsgesetz vom 22. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2986), das zuletzt durch Artikel 9 des Gesetzes vom 31. Juli 2009 (BGBl. I S. 2585) geändert worden ist.
- Schönwandt, W; Jung, W. (2006): Aufgabenstellung, Ergebnisse und Empfehlungen. In: Schönwandt, W; Jung, W. (Hrsg.): Ausgewählte Methoden und Instrumente in der räumlichen Planung. Kritische Sondierung als Beitrag zur Diskussion zwischen Planungswissenschaft und -praxis. Hannover, 1-25. = Arbeitsmaterial der ARL 326.
- Siedentop, S.; Junesch, R.; Straßer, M.; Zakrzewski, P.; Walter, M.; Samaniego, L.; Weinert, J.; Dosch, F. (2009): Einflussfaktoren der Neuinanspruchnahme von Flächen. Bonn. = Forschungen 139.
- UVPG NW - Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung im Lande Nordrhein-Westfalen (UVPG NRW) vom 29. April 1992 (GV. NRW. S. 175), zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 16. März 2010 (GV. NRW. S. 185).

Autor

Karsten Leschinski-Stechow, Jahrgang 1982, ist als Dipl.-Ing. Raumplanung an der TU Dortmund tätig. Er widmet sich in der Forschung am Lehrstuhl Landschaftsökologie und Landschaftsplanung der Fakultät Raumplanung schwerpunktmäßig Fragestellungen zur Integration von Umweltvorsorgeanforderungen in die örtliche Gesamtplanung bzw. der Planungsevaluation. Er hat sich insbesondere als Mitglied der Gutachtergruppe für den Entwurf des Umweltberichts mit den Umweltauswirkungen der Maßnahmenvorschläge zum Klimaschutzplan beschäftigt.

Insa Lütkehus

Berücksichtigung erneuerbarer Energien in den neuen Leitbildern der Raumentwicklung

Gliederung

- 1 Einleitung
- 2 Veränderte energiepolitische Rahmenbedingungen und deren Auswirkungen auf die räumliche Planung
- 3 Berücksichtigung erneuerbarer Energien in den Leitbildern und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland
- 4 Ausgewählte Ansätze zur stärkeren Berücksichtigung erneuerbarer Energien in den neuen Leitbildern
- 5 Fazit

Literatur

Kurzfassung

Durch die Beschlüsse zur Energiewende im Jahr 2011 haben sich die energiepolitischen Rahmenbedingungen in Deutschland seit der Verabschiedung der letzten Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung deutlich geändert. Der vorliegende Beitrag greift die veränderten energiepolitischen Rahmenbedingungen sowie ihre Auswirkungen auf die räumliche Planung auf und untersucht deren Berücksichtigung im Entwurf der neuen Leitbilder der Raumentwicklung. Die Autorin kommt zu der Einschätzung, dass der Energiewende insgesamt ein größerer Stellenwert in den neuen Leitbildern der Raumentwicklung eingeräumt werden müsste. Insbesondere die Potenziale und zukünftigen Ausbauerfordernisse der verschiedenen erneuerbaren Energien sowie des Stromnetzes in Deutschland sollten dezidiert angesprochen werden. Dies könnte zum Beispiel durch einen Bezug zu den Zielen des Erneuerbare-Energien-Gesetzes oder die Darstellung der Potenziale erneuerbarer Energien in einer Leitbildkarte umgesetzt werden.

Schlüsselwörter

Leitbilder der Raumentwicklung – Energiewende – erneuerbare Energien – Netzausbau – Windenergie

Consideration of renewable energies in the new German guiding principles for spatial development

Abstract

Due to the decisions of energy transition in 2011 the framework of energy policy in Germany significantly changed since adopting the last guiding principles and strategies for spatial development. This article focuses on to the changed energy policy framework and its impact on spatial planning and takes a look into their consideration within the current

proposal on new guiding principles for spatial development. The overall conclusion is that the subject of energy transition must play a bigger role in the guiding principles for spatial development. In particular, the potential and future expansion needs of the different renewable energy sources as well as the electricity grid have to be addressed dedicatedly. A possible way might be a reference to the aims of the German Renewable Energies Act or visualising the potential of renewable energies in a map of the guiding principles.

Keywords

Guiding principles for spatial development – energy transition – renewable energies – grid extension – wind energy

1 Einleitung

Am 3. Juni 2013 beschloss die Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) den Entwurf für die „Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland 2013“ (MKRO 2013a). Der Entwurf schreibt die aktuellen Leitbilder aus dem Jahr 2006 unter Berücksichtigung veränderter Rahmenbedingungen fort. Das Themenfeld Klimaschutz und Energie spielt dabei eine zentrale Rolle. Die zwei entscheidenden Handlungsbereiche der Raumordnung zum Klimaschutz und zur Umsetzung der Energiewende sind auf der einen Seite die Förderung einer energiesparenden und verkehrsvermeidenden Siedlungsentwicklung, auf der anderen Seite die Schaffung räumlicher Voraussetzungen für den Aufbau einer nachhaltigen, auf erneuerbaren Energien basierenden Energieversorgung (vgl. MKRO 2013b). Der vorliegende Beitrag konzentriert sich auf diesen zweiten Aspekt, indem zunächst einige zentrale energiepolitische Rahmenbedingungen und deren Auswirkungen auf die räumliche Planung dargestellt werden. Anschließend wird die Berücksichtigung energiebezogener Themen in den aktuellen Leitbildern der Raumentwicklung sowie im vorliegenden Entwurf dargestellt und eingeschätzt, wobei ein Schwerpunkt auf den erneuerbaren Energien liegt. Schließlich werden ausgewählte Ansätze aufgezeigt, wie erneuerbare Energien stärker in den neuen Leitbildern der Raumentwicklung berücksichtigt werden könnten.

2 Veränderte energiepolitische Rahmenbedingungen und deren Auswirkungen auf die räumliche Planung

Seit der Verabschiedung der letzten Leitbilder und Handlungsstrategien der Raumentwicklung durch die MKRO im Jahr 2006 haben sich die energiepolitischen Rahmenbedingungen in Deutschland zweifellos deutlich geändert. Nachdem die Bundesregierung im Herbst des Jahres 2010 noch ein Energiekonzept vorlegte, das die Verlängerung der Laufzeiten der deutschen Atomkraftwerke um durchschnittlich zwölf Jahre vorsah, wurde infolge der Reaktorkatastrophe von Fukushima nicht einmal ein Jahr später parteiübergreifend der endgültige Ausstieg aus der Kernenergienutzung bis zum Jahr 2022 beschlossen (vgl. BMWi/BMU 2010; Bundesregierung 2011).

Ein entscheidendes Element der Energiewende – neben der Einsparung und effizienten Nutzung von Energie – ist der Ausbau erneuerbarer Energien zur Substitution fossiler und nuklearer Energieträger. Diese Umstellung der Energieversorgung auf erneuerbare Energien hat erhebliche räumliche Implikationen (vgl. auch Beckmann/Gailing/Hülz et al. 2013). Während die konventionelle Stromversorgung durch große Kohle-, Gas- oder

Kernkraftwerke charakterisiert ist, die sich zumeist in räumlicher Nähe zu den Lastschwerpunkten befinden, erfolgt die Nutzung erneuerbarer Energiequellen in dezentralen, eher kleinen Anlagen, die sich meist in ländlichen Regionen und damit in großer Entfernung zu den Verbrauchszentren befinden. Die veränderte Erzeugungsstruktur führt zu einem erheblichen Um- und Ausbaubedarf des Stromnetzes auf Übertragungs- und Verteilnetzebene, da das gegenwärtige Netz nicht für die erforderlichen Leitungstransite über große Entfernungen sowie Rückspeisungen von Strom aus den Verteilnetzen dimensioniert ist. Der Netzausbau ist daher für die Integration erneuerbarer Energien in das Stromversorgungssystem unverzichtbar (vgl. BNetzA 2011). Den erforderlichen Netzausbau möglichst raumverträglich zu gestalten, wird in den kommenden Jahrzehnten eine zentrale Aufgabe der räumlichen Planung sein.

Darüber hinaus erfordert der Ausbau der erneuerbaren Energien die Bereitstellung ausreichender Flächen für die Installation der entsprechenden Erzeugungskapazitäten. Dies führt bei einem zunehmenden Anteil erneuerbarer Energien an der Energieversorgung unweigerlich zu zunehmenden Flächennutzungskonkurrenzen, Veränderungen des Landschaftsbilds und Konflikten mit dem Natur- und Artenschutz. Im Raumordnungsbericht 2011 wird daher zutreffend darauf verwiesen, dass „die Bewältigung dieser Flächennutzungskonflikte, die mit dem Ausbau der erneuerbaren Energieproduktion in jedem Teilraum in Deutschland zu erwarten sind, [...] in den kommenden Jahren die größte Herausforderung der Landes- und Regionalplanung darstellen [wird]“ (BBSR 2012: 226).

2.1 Änderungen bei der Förderung erneuerbarer Energien

Wesentlicher Treiber und Garant des bislang sehr erfolgreichen Ausbaus erneuerbarer Energien zur Stromversorgung in Deutschland ist das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG). Seine Grundprinzipien, der garantierte Netzzugang sowie die garantierte Abnahme und Vergütung des eingespeisten Stroms aus erneuerbaren Energien, haben sich bei der Förderung erneuerbarer Energien bewährt. So hat der Anteil der erneuerbaren Energien am Bruttostromverbrauch in Deutschland Ende 2013 bereits 25,3% erreicht (vgl. BMWi 2014). Übergeordnetes Ziel des EEG 2014 ist gemäß § 1, Abs. 2, S. 1 eine Erhöhung des Anteils des aus erneuerbaren Energien produzierten Stroms am Bruttostromverbrauch auf mindestens 80% bis zum Jahr 2050. Als Zwischenziele werden im EEG 2014 ein Anteil von 40 bis 45% bis zum Jahr 2025 und 55 bis 60% bis zum Jahr 2035 festgelegt (§ 1, Abs. 2, S. 2 EEG).

Mit den Beschlüssen zur Energiewende ging eine Reihe von Gesetzesvorhaben einher. Unter anderem trat zum 1. Januar 2012 auch ein umfassend novelliertes EEG in Kraft, das kurze Zeit darauf durch die sogenannte Photovoltaik-Novelle im Sommer 2012 erneut geändert wurde. Nur wenig später wurden aufgrund der vom damaligen Bundesumweltminister Peter Altmaier ausgerufenen „Strompreisbremse“ jedoch erneut mögliche Änderungen des EEG diskutiert. Auch wenn Altmaiers Reformvorschläge nicht umgesetzt wurden, so blieb doch insbesondere die Forderung, der Ausbau der erneuerbaren Energien müsse planbarer werden und bezahlbar bleiben, Gegenstand der politischen Diskussion. Eine der wesentlichen Neuerungen des schließlich erst nach der Bundestagswahl von der großen Koalition novellierten EEG kann daher unter anderem auf diese Maßgabe zurückgeführt werden.

Das zum 1. August 2014 in Kraft getretene EEG 2014 legt nämlich erstmals Ausbaupfade für die verschiedenen Technologien zur Erzeugung von Strom aus erneuerbaren Energien fest. Demzufolge ist zur Erreichung der Ziele gemäß § 1, Abs. 2, S. 2 EEG eine Steigerung der installierten Leistung

- der Windenergieanlagen an Land um jährlich 2.500 MW (netto¹),
- der Windenergieanlagen auf See auf insgesamt 6.500 MW im Jahr 2020 und 15.000 MW im Jahr 2030,
- der Anlagen zur Erzeugung von Strom aus solarer Strahlungsenergie um jährlich 2.500 MW (brutto) und
- der Anlagen zur Erzeugung von Strom aus Biomasse um jährlich bis zu 100 MW (brutto)

vorgesehen (§ 3 EEG).²

Mit dem novellierten EEG wird die Förderung erneuerbarer Energien damit schwerpunktmäßig auf die Windenergie an Land sowie die Photovoltaik konzentriert, bei denen ein jährlicher Zubau von 2.500 MW vorgesehen ist. Als Zielkorridor werden 2.400 bis 2.600 MW definiert, ein Über- oder Unterschreiten hat eine Anhebung bzw. Senkung der Degression der Vergütung zur Folge (§§ 29 und 31 EEG). Damit werden diejenigen erneuerbaren Energien in den Vordergrund gerückt, die über das größte und kostengünstigste Potenzial verfügen (vgl. Agora Energiewende 2012). Für die Bioenergie sowie die Offshore-Windenergie werden hingegen keine Zielkorridore, sondern Obergrenzen des jährlichen bzw. im genannten Zeitraum angestrebten Zubaus definiert. Der anvisierte Ausbaupfad der Offshore-Windenergie stellt im Wesentlichen eine Anpassung an die tatsächliche Ausbaugeschwindigkeit dar, die hinter den Erwartungen zurückblieb. Die Deckelung³ des Ausbaus der Bioenergienutzung auf maximal 100 MW pro Jahr sowie die Beschränkung der Einsatzstoffe auf Rest- und Abfallstoffe für Neuanlagen resultiert einerseits aus den vergleichsweise hohen Förderkosten für die Stromerzeugung aus Biomasse und stellt andererseits eine Fortführung der bereits mit dem EEG 2012 eingeleiteten konsequenteren Ausrichtung der Förderung der Bioenergie an der Erfüllung von Umweltkriterien dar. Sie entsprechen der inzwischen erwachsenen Erkenntnis, dass der massive Anbau von Biomasse zur energetischen Nutzung, wie er im letzten Jahrzehnt stattgefunden hat, erhebliche negative Umwelteffekte hat und zu unerwünschten Verdrängungseffekten auf landwirtschaftlich genutzten Flächen führt (vgl. UBA 2013a).

Die Ausbaupfade im EEG 2014 sind – wenngleich insbesondere bei der Windenergie an Land und der Photovoltaik aufgrund ihrer den Ausbau nach oben begrenzenden Wirkung aus Klimaschutzsicht eher kritisch zu beurteilen – aus planerischer Sicht interessant: erstmals bestehen technologiespezifische Anhaltsgrößen für den vorgesehenen jährlichen Ausbau, an denen sich Planungsträger orientieren können. Bis dato hatte es immer nur ein Gesamtziel für den Anteil erneuerbarer Energien am Bruttostromverbrauch gegeben. Für die Windenergie an Land ist dies von besonderer Bedeutung, da die Recht-

¹ Die Zusätze „netto“ bzw. „brutto“ bedeuten, dass der jährliche Zubau exklusive bzw. inklusive der durch den Ersatz alter Anlagen durch neue, stärkere hinzukommende Leistung (Repowering) zu verstehen ist. Dies ist insbesondere bei der Windenergienutzung an Land von Bedeutung, da bei dieser Technologie bereits in nennenswertem Umfang alte Anlagen durch neue ersetzt werden. Netto-Zubau bedeutet hier also, dass zusätzlich zu den 2.500 MW weitere Leistung im Rahmen von Repowering-Maßnahmen zugebaut werden kann, ohne dass die Degression erhöht wird. Im Gegensatz dazu beinhaltet der jährliche Ausbaupfad für die Stromerzeugung aus Photovoltaik und Biomasse bereits die durch Repowering-Maßnahmen zusätzlich installierte Leistung (Brutto-Zubau).

² Zum Vergleich: Im Jahr 2013 betrug die installierte Leistung zur Stromerzeugung aus Windenergie an Land 33.757 MW (Brutto-Zubau 2013: 3.592 MW, Netto-Zubau: 2998 MW), Windenergie auf See 903 MW (Brutto-Zubau 2013: 595 MW), Photovoltaik 36.337 MW (3.304 MW) und Bioenergie (biogene Festbrennstoffe, biogene flüssige Brennstoffe und Biogas) 6.057 MW (339 MW, fast ausschließlich Biogas) (vgl. DWG 2014; BMWi 2014).

³ Bei der Bioenergie erhöht sich die Degression bei Überschreiten des Zielwertes, ein Unterschreiten bleibt jedoch folgenlos (§ 28 EEG).

sprechung aufgrund ihrer baurechtlichen Privilegierung im Außenbereich verlangt, dass der Windenergienutzung „substanziell Raum verschafft“ wird. Dabei wurde in der Vergangenheit viel darüber spekuliert, was denn substanziell sei (vgl. UBA 2014a). Mit dem EEG 2014 besteht nun ein bundesweites jährliches Ausbauziel, das – wenn man es auf die jeweiligen Planungsebenen herunterbricht – den Trägern der Landes- und Regionalplanung als Orientierung dienen könnte.

Eine weitere bedeutende Neuerung ist, dass das EEG 2014 den Grundstein für einen Systemwechsel in der Förderung der erneuerbaren Energien legt. Gemäß § 2 Abs. 5 EEG ist die Höhe der Vergütung für Strom aus erneuerbaren Energien ab spätestens 2017 über Ausschreibungen zu ermitteln. Damit wird den neuen Energiebeihilfe-Leitlinien der Europäischen Union entsprochen. Bis zur Einführung im Jahr 2017 soll eine Pilotphase mit Photovoltaik-Freiflächenanlagen durchgeführt werden, um Erfahrungen mit dem Instrument der Ausschreibungen zu sammeln. Auch die Umstellung auf Ausschreibungen könnte sich auf die räumliche Planung auswirken, z. B. falls dadurch wieder ein verstärkter Zubau von Photovoltaik-Freiflächenanlagen auf Ackerflächen stattfinden würde. Hier bleibt abzuwarten, wie das Ausschreibungsdesign im Detail ausgestaltet wird.

2.2 Neues Verfahren zum Stromnetzausbau

Mit den Beschlüssen zur Energiewende sollte auch der Ausbau des Übertragungsnetzes beschleunigt werden. In diesem Zusammenhang sind insbesondere die Verabschiedung eines Gesetzes zur Beschleunigung des Netzausbaus der Übertragungsnetze (Netzausbaubeschleunigungsgesetz, NABEG) im Jahr 2011 und die damit in Zusammenhang stehende Novellierung des Energiewirtschaftsgesetzes (EnWG) zu nennen. Mit diesen Gesetzen wurde ein neues mehrstufiges Verfahren zum Ausbau des Übertragungsnetzes eingeführt. Auf Basis eines von der Bundesnetzagentur (BNetzA) zu genehmigenden Szenariorahmens für die Entwicklung der Stromerzeugungskapazitäten müssen die Übertragungsnetzbetreiber nun jährlich einen Netzentwicklungsplan (NEP) und einen Offshore-Netzentwicklungsplan (O-NEP) erarbeiten, der den Ausbaubedarf des Stromnetzes für die nächsten zehn Jahre bestimmt. Nach Bestätigung des NEP durch die BNetzA wird mindestens alle drei Jahre ein Bundesbedarfsplan als Gesetz (Bundesbedarfsplangesetz, BBPIG) verabschiedet, der bundesweit Vorhaben mit energiewirtschaftlicher Notwendigkeit und vordringlichem Bedarf feststellt. Das BBPIG wurde erstmals im Juni 2013 beschlossen. Von den 36 darin enthaltenden Vorhaben sind 16 als länderübergreifend oder grenzüberschreitend gekennzeichnet. Mit der Verabschiedung des NABEG wurde die Zuständigkeit für diese Vorhaben auf die BNetzA übertragen, die nun zunächst im Rahmen der Bundesfachplanung über Trassenkorridore entscheidet und anschließend auch das Planfeststellungsverfahren für den Trassenverlauf durchführt. Durch das bundesweit einheitliche Verfahren für die länderübergreifenden oder grenzüberschreitenden Vorhaben soll der bislang schleppend verlaufende Ausbau des Stromnetzes beschleunigt werden. Ob dies gelingt, bleibt abzuwarten. Für die räumliche Planung auf Bundesebene bedeuten die neuen Verfahren für den Netzausbau jedenfalls eine deutliche Aufwertung.

3 Berücksichtigung erneuerbarer Energien in den Leitbildern und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland

Wie erwähnt haben die veränderten energiepolitischen Rahmenbedingungen nicht unerhebliche räumliche Auswirkungen und sind daher ein Thema, das in den Leitbildern der Raumentwicklung Berücksichtigung finden sollte. Im Folgenden werden einige wesentliche energiebezogene Inhalte der aktuellen Leitbilder der Raumentwicklung sowie des neuen Entwurfs dargestellt und eingeschätzt.

3.1 Darstellungen der Leitbilder und Handlungsstrategien zum Thema Energie

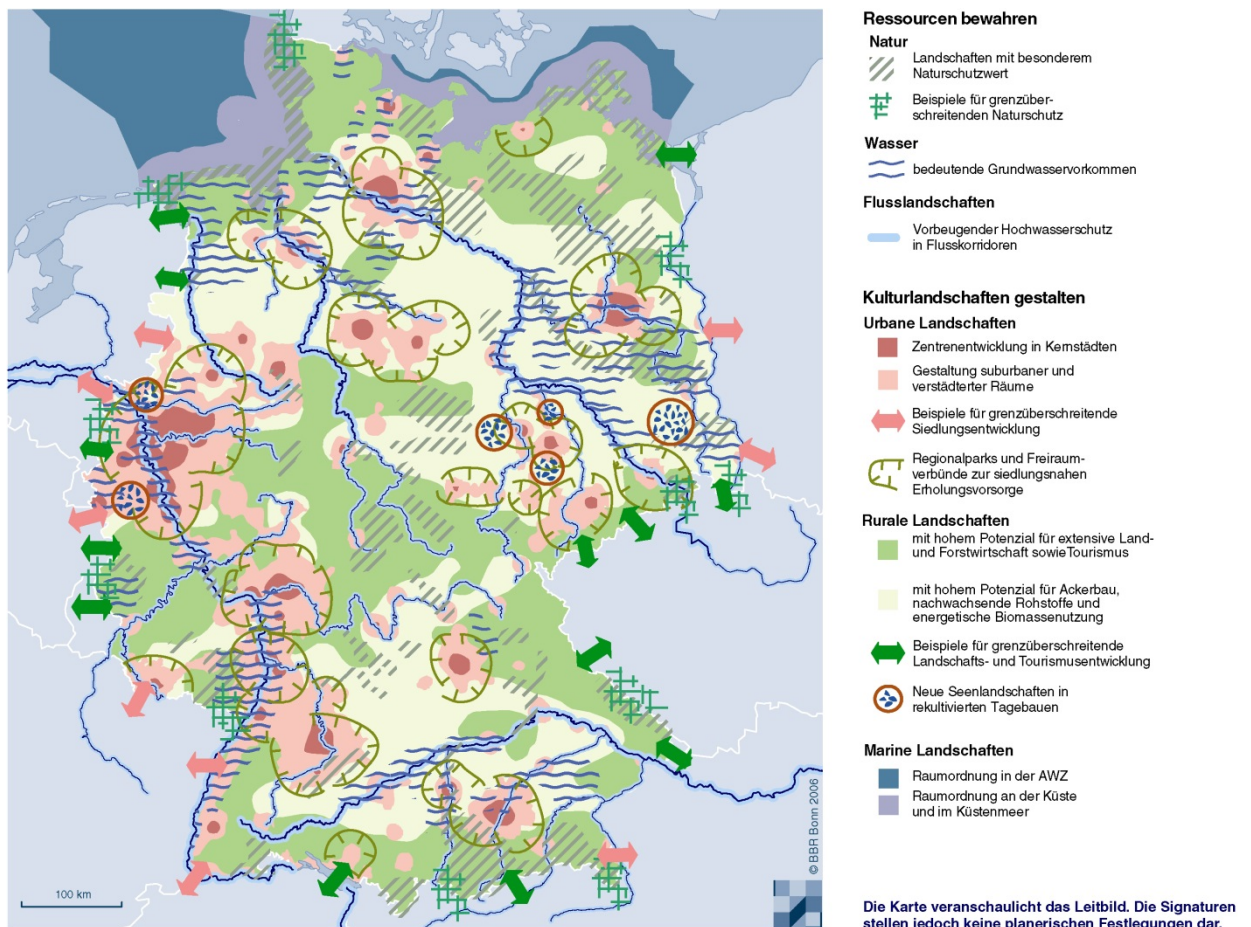
In den Leitbildern und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland aus dem Jahr 2006 werden drei zentrale Leitbilder formuliert: „Wachstum und Innovation“, „Daseinsvorsorge sichern“ und „Ressourcen bewahren, Kulturlandschaften gestalten“. Das Thema Energie wird in diesen Leitbildern nicht explizit, sondern lediglich an vereinzelten Stellen und eher am Rande aufgegriffen. Zum einen werden „Räume mit Stabilisierungsbedarf“ im Leitbild „Wachstum und Innovation“ angeführt, bei denen „die Potenziale für nachwachsende Rohstoffe, Fremdenverkehrs- und Energiewirtschaft [...] gezielt weiterentwickelt werden [müssen]“ (BMVBS 2006: 16). Zum anderen wird in den Handlungsansätzen zum Leitbild „Ressourcen bewahren, Kulturlandschaften gestalten“ im Hinblick auf zukünftige Nutzungsansprüche im Meer auf die Offshore-Windenergienutzung verwiesen. Lediglich in der Einleitung zu diesem Leitbild wird angeführt, dass „neue flächenhafte Nutzungsansprüche wie z. B. für Energiegewinnung und nachwachsende Rohstoffe angemessen berücksichtigt werden [müssen]“ (BMVBS 2006: 22).

Der aktuelle Entwurf der Leitbilder für die Raumentwicklung stellt eine Weiterentwicklung der Leitbilder von 2006 unter Berücksichtigung veränderter Rahmenbedingungen dar und beschäftigt sich daher auch stärker mit dem Thema Energie. Bereits im Jahr 2009 hatte die MKRO den Hauptausschuss gebeten, bei der Weiterentwicklung und Konkretisierung der Leitbilder unter anderem das Thema „Klimaschutz und Energieversorgung“ aufzugreifen und im nächsten Raumordnungsbericht darauf einzugehen (vgl. MKRO 2009). Der Raumordnungsbericht 2011 beschäftigt sich daher eingehend mit diesem Thema und schlägt ein neues Leitbild „Klima und Energie“ vor (vgl. BBSR 2012). Der aktuelle Entwurf der Leitbilder greift dies – ebenso wie das zweite neu vorgeschlagene Leitbild „Mobilität und Logistik“ – jedoch nicht auf, sondern behandelt die Themen innerhalb der drei bestehenden Leitbilder. Diese basieren auf den oben genannten, wurden jedoch zum Teil in ihrer Bezeichnung geändert und lauten im Entwurf „Wettbewerbsfähigkeit stärken“, „Daseinsvorsorge sichern“ und „Raumnutzung steuern“.

Das Thema Energiewende wird im Leitbild „Raumnutzung steuern“ aufgegriffen und unter die Unterüberschrift „Ausbau der erneuerbaren Energien und der Netze steuern“ gestellt. Im Wesentlichen sollen die erneuerbaren Energien „bedarforientiert, raumverträglich und aufeinander abgestimmt“ (MKRO 2013a: 18) werden und die „Stromübertragungs- und -verteilnetze, die der veränderten Erzeugungsstruktur und dem europäischen Energiemarkt anzupassen sind, [...] bedarfsgerecht, koordiniert und raumverträglich ausgebaut werden“ (ebd.). Darüber hinaus sollen regionale Klima- und Energiekonzepte von der Raumordnung unterstützt und in Raumordnungspläne integriert werden. Dazu werden folgende Handlungsansätze benannt:

- „Unterstützung von Partizipationsmöglichkeiten für die Bürgerinnen und Bürger zur Erhöhung der Akzeptanz für den Ausbau der erneuerbaren Energien und zur Förderung der Umsetzung der regionalen Energiekonzepte
- Unterstützung der Bundesfachplanung beim länderübergreifenden Netzausbau durch die Landes- und Regionalplanung durch Vorschläge für konfliktarme Trassenkorridore und – wo erforderlich – zügige Anpassung der Raumordnungspläne
- Reduzierung von Nutzungskonflikten durch eine abgestimmte überörtliche Planung zur Nutzung der Windenergie sowie durch Repowering“ (MKRO 2013a: 19)

Abb. 1: Leitbild Ressourcen bewahren, Kulturlandschaften gestalten

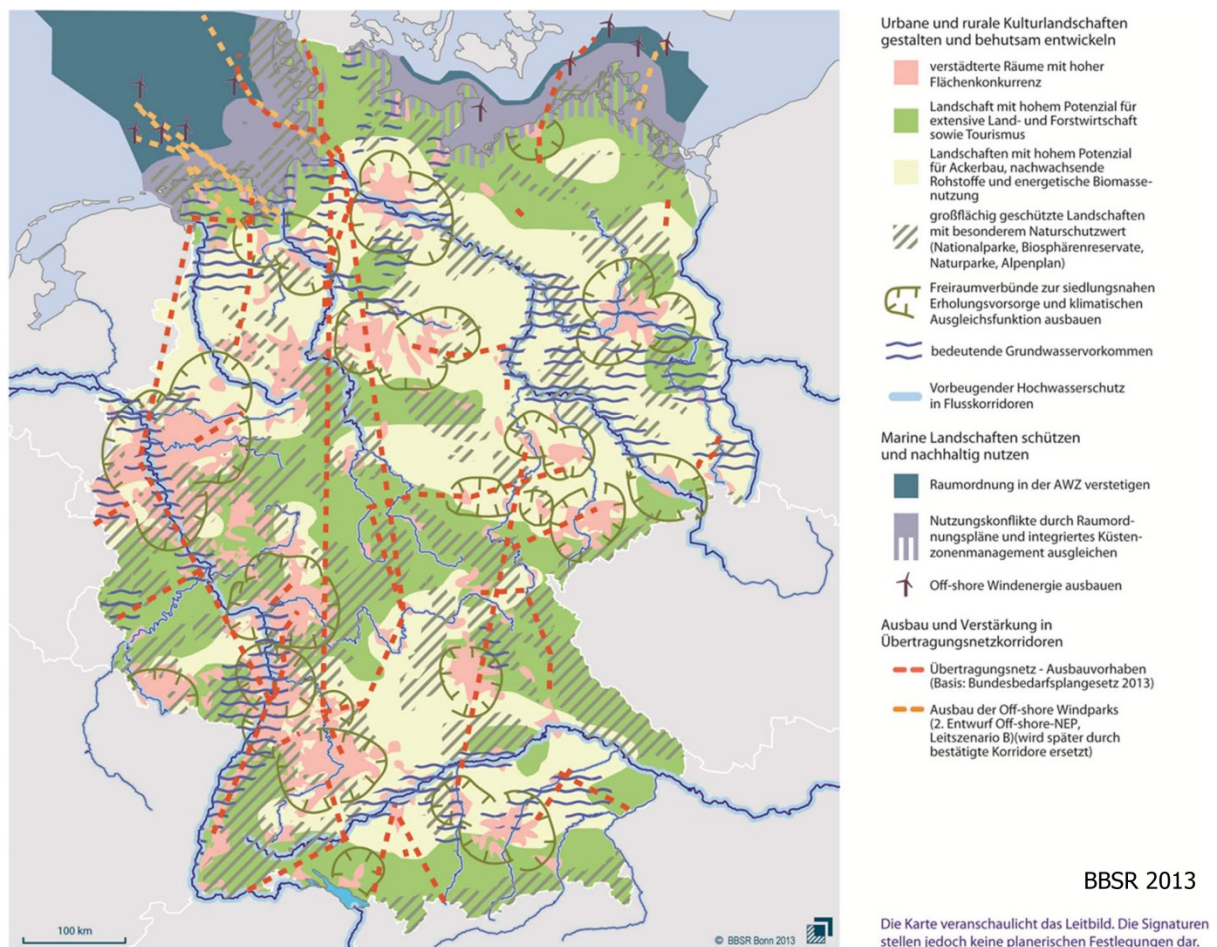


Quelle: MKRO 2013a

Die drei Leitbilder für die Raumentwicklung werden jeweils in einer Karte grob visualisiert. Der Entwurf der Karte zum Leitbild „Raumnutzung steuern“ basiert im Wesentlichen auf der Karte zum Leitbild „Ressourcen bewahren, Kulturlandschaften gestalten“ aus den Leitbildern der Raumentwicklung von 2006. Das Thema Energie wurde damals einzig in einer Schraffur für „Rurale Landschaften mit hohem Potenzial für Ackerbau, nachwachsende Rohstoffe und energetische Biomassennutzung“ angesprochen (BMVBS 2006: 23). Die insbesondere aufgrund des Ausbaus der Offshore-Windenergie vorangetriebene Raumordnung auf dem Meer wurde zwar ebenfalls aufgegriffen, jedoch in der Karte nicht mit der Offshore-Windenergienutzung in Verbindung gebracht.

Die Karte zum aktuellen Entwurf des Leitbilds „Raumnutzung steuern“ greift die Off-shore-Windenergienutzung nun durch ein Piktogramm in Form einer Windenergieanlage auf, das für „Off-shore Windenergie ausbauen“ steht (MKRO 2013a: 21). Als komplett neues Thema wird der Netzausbau aufgegriffen: Gestrichelte Linien stellen den geplanten Ausbau des Übertragungsnetzes an Land und auf See nach dem BBPlG und dem 2. Entwurf des O-NEP (Szenario B) dar. Die Schraffur „Landschaften mit hohem Potenzial für Ackerbau, nachwachsende Rohstoffe und energetische Biomassenutzung“ ist zudem weiterhin enthalten. Weitere energiebezogene Darstellungen enthält der Entwurf der Karte zum Leitbild „Raumnutzung steuern“ nicht.

Abb. 2: Raumnutzung steuern (Entwurf 20.08.2013)



Quelle: MKRO 2013a

3.2 Einschätzung der Berücksichtigung der erneuerbaren Energien

Im Folgenden soll eine Einschätzung des Entwurfs der neuen Leitbilder der Raumentwicklung vor dem Hintergrund der energiepolitischen Rahmensetzungen erfolgen, wobei insbesondere die erneuerbaren Energien im Vordergrund stehen. Hierzu ist zunächst grundsätzlich anzumerken, dass das Thema Energiewende ob seiner überaus großen gesamtgesellschaftlichen Bedeutung insgesamt hätte deutlicher in den Vordergrund gestellt werden können. Es verwundert, dass dem Vorschlag des Raumordnungsberichtes nicht gefolgt wurde, ein eigenes Leitbild zum Thema „Klima und Energie“ zu entwickeln. Dies wird auch in einigen Stellungnahmen, die im Konsultationsprozess zu dem Entwurf

der Leitbilder eingingen, zum Teil sehr deutlich ausgedrückt. Aus Sicht des Beirates für Raumentwicklung ist es „unverständlich“ und „zu bedauern“, dass kein eigenständiges Leitbild verfasst wurde: „Angesichts der gegenwärtigen und in absehbarer Zukunft übertragenden politischen Bedeutung des Umgangs mit dem Klimawandel und der Energiewende für die wirtschaftliche, infrastrukturelle, gesellschaftliche und landschaftliche Entwicklung Deutschlands wäre eine Bündelung der Aussagen der Raumentwicklung und Raumordnung zu dieser Thematik in einem eigenen Leitbild nur angemessen gewesen“ (Beirat für Raumentwicklung 2013: 5). Auch die Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) ist der „Auffassung, dass die Energiewende die Formulierung eines eigenen Leitbildes/Leitbildabschnitts rechtfertigt, ja sogar einfordert“ (ARL 2013: 3).

Bei der Berücksichtigung der erneuerbaren Energien in den Leitbildern ist grundsätzlich kritisch anzumerken, dass die Aussagen insgesamt sehr vage bleiben und nur in Einzelaspekten auf die verschiedenen erneuerbaren Energiequellen eingegangen wird. Insbesondere fehlt es in der textlichen Beschreibung an einer Einordnung der Bedeutung der verschiedenen erneuerbaren Energieträger. Mittlerweile ist die Einsicht gereift, dass die Photovoltaik und Windenergienutzung an Land das größte und wirtschaftlichste Ausbaupotenzial unter den Erneuerbaren besitzen und daher die tragenden Säulen der zukünftigen Energieversorgung darstellen werden (vgl. Agora Energiewende 2012). Die Leitbilder der Raumentwicklung sollten diese Erkenntnis aufgreifen und sie sowohl an Planungsverantwortliche wie auch die Öffentlichkeit weitervermitteln.

Zwar nicht aus dem Text, aber aus dem aktuellen Entwurf der Leitbildkarte geht genau das Gegenteil hervor: die einzigen Erneuerbaren, die in der Leitbildkarte dargestellt sind, sind Biomasse und Offshore-Windenergie – das heißt eben jene Energieträger, deren Ausbau aus nachvollziehbaren Gründen beschränkt bzw. verlangsamt wurde. Insbesondere die Darstellung von „Landschaften mit hohem Potenzial für Ackerbau, nachwachsende Rohstoffe und energetische Biomassenutzung“ ist kritisch zu sehen. Schließlich ist der Anbau von nachwachsenden Rohstoffen neben dem Nahrungs- und Futtermittelanbau nur eine Art der ackerbaulichen Flächennutzung. Die energetische Biomassenutzung wiederum ist neben der stofflichen Nutzung nur eine Form der Verwertung nachwachsender Rohstoffe. Die selektive Aufzählung der verschiedenen Nutzungsoptionen vermittelt aber, dass die Schraffur Potenziale für den Anbau nachwachsender Rohstoffe zur energetischen Nutzung darstellt. Erklärbar ist dies vielleicht durch die große Unterstützung, die die Bioenergienutzung noch vor wenigen Jahren fand, so dass die Aufnahme dieses Aspekts in den Leitbildern für die Raumentwicklung im Jahr 2006 nachvollziehbar war. Konkurrenzen verschiedener Nutzungsansprüche um die begrenzten Ackerflächen, die erheblichen Umweltfolgen von deren intensiver landwirtschaftlicher Inanspruchnahme, direkte und indirekte Verdrängungseffekte sowie die wachsende Kritik an der „Vermaisung“ der Landschaft und das unter Berücksichtigung dieser Aspekte insgesamt sehr begrenzte Potenzial einer nachhaltigen Bioenergienutzung haben jedoch mittlerweile zu der Erkenntnis geführt, dass der Anbau von Biomasse zur energetischen Nutzung in Deutschland nicht weiter ausgedehnt werden sollte (vgl. UBA 2013a). Dass im Entwurf der Leitbildkarte als einzige erneuerbare Energiequelle für die energetische Biomassenutzung flächenhaft eine Art Potenzial dargestellt wird, ist daher irreführend und entspricht nicht dem aktuellen Stand der politischen und wissenschaftlichen Diskussion.

Neben der Bioenergienutzung greift der Entwurf der Leitbildkarte wie bereits erwähnt den Ausbau der Offshore-Windenergie sowie den Netzausbau als weitere energierelevante Themen auf. Dies ist vermutlich darauf zurückzuführen, dass es sich hierbei um Planungsgegenstände handelt, bei denen die Bundesebene durch den Raumordnungs-

plan für die deutsche ausschließliche Wirtschaftszone (AWZ) bzw. im Rahmen der Bundesfachplanung konkreten Einfluss nimmt oder überhaupt nehmen kann. Es ist durchaus verständlich, dass eine Vorsicht gegenüber der Darstellung von Themen besteht, die nicht oder nur zu einem geringen Teil im Kompetenzbereich des Bundes liegen. Andererseits sollte dies aber nicht zu einer verzerrten Darstellung führen. Denn die Tatsache, dass nur die Offshore-Windenergie in der Leitbildkarte dargestellt wird, lässt darauf schließen, dass ihr eine höhere Bedeutung zugemessen wird als der Onshore-Windenergie. Somit vermittelt die Leitbildkarte einen falschen Eindruck dessen, was bundespolitisch angestrebt ist.

In diesem Kontext kann der Feststellung zugestimmt werden, dass die Leitbildkarten insgesamt „zwar mehr wieder[geben] als den aktuellen Ist-Zustand, [...] aber hinter den Erwartungen an ein visionäres, in die Zukunft gerichtetes Leitbild zurück[bleiben]“ (HCU Hamburg 2013: 7). Denn ein tatsächlich in die Zukunft gerichtetes Leitbild müsste unweigerlich auch Ausbauperspektiven und -erfordernisse für die Windenergienutzung an Land und für Photovoltaik aufgreifen. Im Entwurf der neuen Leitbilder der Raumentwicklung wird die Windenergienutzung an Land aber einzig in einem Handlungsansatz, die Photovoltaiknutzung schließlich an keiner einzigen Stelle erwähnt. Dies ist insofern nachvollziehbar, als die Photovoltaiknutzung überwiegend auf und an baulichen Anlagen erfolgt und in dieser Form kein planerisches Steuerungserfordernis auslöst. Es werden allerdings auch Photovoltaik-Freiflächenanlagen errichtet, die durchaus raumbedeutsame Dimensionen haben und daher in ähnlicher Weise von der Raumordnung thematisiert werden sollten wie Windenergieanlagen (vgl. auch BMU 2013). Der Entwurf der Leitbilder der Raumentwicklung – insbesondere aber auch die Leitbildkarte – vermittelt somit insgesamt einen falschen Eindruck von den Potenzialen und den zukünftigen Ausbauerfordernissen erneuerbarer Energien in Deutschland.

Ein weiterer Aspekt, der im Hinblick auf das Erfordernis des Ausbaus erneuerbarer Energien sowie des Stromnetzes im Entwurf der Leitbilder irreführend ist, ist die Wahl des Wortes „bedarfsorientiert“ bzw. „bedarfsgerecht“ (MKRO 2013a: 18). Es ist nicht ganz klar, was damit gemeint ist bzw. auf welchen Bedarf abgezielt wird. Bezogen auf den langfristig insgesamt in Deutschland erforderlichen Strombedarf liegt eine Orientierung des Ausbaus an dem Bedarf auf der Hand. Dabei darf aber weder die Einbettung Deutschlands in den europäischen Verbund, noch das Erfordernis eines in Zukunft vielfach erhöhten Strombedarfs vernachlässigt werden. Denn zukünftig wird auch der Wärme- und Kraftstoffbedarf zu großen Teilen aus regenerativ erzeugtem Strom gedeckt werden müssen (vgl. UBA 2014b).

Die Formulierung „bedarfsorientiert“ ist vor allem dann problematisch, wenn sie in einem regionalen oder lokalen Kontext verstanden wird und auf die Deckung eines kleinräumigen Stromverbrauchs abzielt. Denn dezentrale autarke Systeme sind nicht in jedem Teilraum Deutschlands möglich und keine Lösung für eine langfristig tragfähige Energieversorgung (vgl. UBA 2013b). Dies liegt daran, dass die Erzeugung von Strom aus erneuerbaren Energien vielfach im ländlichen Raum stattfindet und dass der dortige Bedarf aufgrund geringer Besiedlungsdichten dahingegen eher niedrig ist. Auf der anderen Seite gibt es in den hochverdichteten großstädtischen Bereichen eine hohe Nachfrage, aber nur beschränkte Potenziale für die Erzeugung regenerativen Stroms. Es ist daher perspektivisch erforderlich, dass der ländliche Raum über seinen eigenen Bedarf hinaus auch Energie für die Städte produziert. Aus diesem Grund, um den Strom in die Lastzentren transportieren zu können, auf der anderen Seite aber auch, um die Schwankungen in der Erzeugung großräumig ausgleichen zu können, ist wiederum der Ausbau des Stromnet-

zes auf Verteil- und Übertragungsnetzebene dringend notwendig. Und schließlich erfordert auch der infolge der langfristig zunehmenden Stromnutzung im Wärme- und Verkehrssektor erhöhte Strombedarf den Ausbau der Transportkapazitäten. Dementsprechend erscheint die Formulierung „zielorientiert“, die das Bundesumweltministerium in seiner Stellungnahme zu den Leitbildern vorschlägt, weitaus treffender (vgl. BMU 2013). Die Energiewende ist eine gesamtdeutsche Aufgabe, die nur gelingen kann, wenn der Ausbau der erneuerbaren Energien und des Stromnetzes an dem langfristigen deutschlandweiten Bedarf ausgerichtet ist und dies in allen Teilräumen als gemeinsames Ziel verfolgt wird.

4 Ausgewählte Ansätze zur stärkeren Berücksichtigung erneuerbarer Energien in den neuen Leitbildern

Grundsätzlich ist festzuhalten, dass die Energiewende als eine aktuell und zukünftig überragende gesamtgesellschaftliche Herausforderung im Entwurf der neuen Leitbilder nicht angemessen berücksichtigt wird und eine stärkere Bezugnahme, z. B. in einem eigenständigen Leitbild „Klimaschutz und Energie“, dringend geboten scheint. Unabhängig von dieser Diskussion sollen im Folgenden einige ausgewählte Ansätze zur stärkeren Berücksichtigung erneuerbarer Energien in den neuen Leitbildern der Raumentwicklung am Beispiel der Windenergienutzung an Land skizziert werden.

Grundsätzliche Aussagen zu erneuerbaren Energien

Die grundsätzlichen textlichen Aussagen zu erneuerbaren Energien in den Leitbildern der Raumentwicklung sollten aktuelle wissenschaftliche Erkenntnisse sowie daraus gezogene energiepolitische Konsequenzen und Zielsetzungen aufgreifen, um diese an Planungsverantwortliche und die Öffentlichkeit weiterzuvermitteln. In Bezug auf erneuerbare Energien sollte ein Leitbild zumindest folgende Punkte berücksichtigen:

- Betonung des Erfordernisses des Ausbaus der erneuerbaren Energien und des Stromnetzes und der damit verbundenen planerischen Sicherung von Flächen
- Betonung der Bedeutung des Ausbaus der Windenergienutzung an Land und der Photovoltaik als denjenigen erneuerbaren Energien mit dem größten und kostengünstigsten Ausbaupotenzial
- Ablehnung der Ausweitung der Fläche zum Anbau von Biomasse zur energetischen Nutzung unter Verweis auf Umwelteffekte, Nutzungskonkurrenzen und Verdrängungseffekte (stattdessen Fokussierung auf Verwertung von Rest- und Abfallstoffen)
- Betonung der gesamtdeutschen Perspektive und Verweis auf den zukünftig steigenden Bedarf an regenerativ erzeugtem Strom zur Nutzung im Wärme- und Verkehrssektor

Bezug zu den Ausbaupfaden des EEG 2014 als Handlungsansatz

Durch einen Bezug zum EEG könnten die Leitbilder der Raumentwicklung eine bislang weitgehend fehlende Brücke zwischen den energiepolitischen Zielen des Bundes zur Stromversorgung aus erneuerbaren Energien und der räumlichen Planung schlagen. Dies wäre zum Beispiel durch einen Hinweis auf die Ziele zum Ausbau erneuerbarer Energien nach § 1 EEG denkbar. Auf Grundlage des novellierten EEG 2014 ist nun noch eine weitergehende Konkretisierungsmöglichkeit eröffnet worden, da die technologiespezifischen Ausbaupfade für die verschiedenen erneuerbaren Energieträger eine stärkere Ori-

entierung bieten, in welchem Umfang welche erneuerbaren Energien ausgebaut werden sollen. Die Leitbilder könnten daran anschließen und in einem Handlungsansatz an Planungsverantwortliche aller Ebenen appellieren, gemeinschaftlich die planerischen Voraussetzungen für die bundesweit nach § 3 EEG anvisierten Ausbaupfade erneuerbarer Energien zu schaffen. Zwar war dies im Entwurf der Leitbilder noch nicht möglich, da das novellierte EEG erst ein gutes Jahr nach dem ersten Entwurf der Leitbilder in Kraft getreten ist. Bei der anstehenden Überarbeitung des Entwurfs könnte es jedoch berücksichtigt werden.

Insbesondere bei der Windenergie an Land wäre ein Verweis auf den angestrebten Nettozubau von bundesweit jährlich 2.500 MW hilfreich. Damit würde den Trägern der Landes- und Regionalplanung ein ungefährer Anhaltspunkt gegeben, in welchem Umfang Flächen für die Windenergienutzung bereitgestellt werden müssen, um der Windenergienutzung an Land, wie von der Rechtsprechung gefordert, substantiell Raum zu verschaffen.

Darstellung des Potenzials erneuerbarer Energien in einer Leitbildkarte

Da Landschaften mit hohem Potenzial für energetische Biomassenutzung flächenhaft in der Leitbildkarte dargestellt wurden, erscheint es naheliegend, eine solche Darstellung auch für andere erneuerbare Energien wie die Windenergienutzung an Land zu erwägen. Dies schlägt etwa auch die ARL in ihrer Stellungnahme zum Entwurf der Leitbilder vor (vgl. ARL 2013).

Eine im Jahr 2013 veröffentlichte Studie des Umweltbundesamtes (UBA) zum bundesweiten Flächen- und Leistungspotenzial der Windenergie an Land kommt zu dem Ergebnis, dass prinzipiell 13,8% der Landesfläche Deutschlands für die Windenergienutzung geeignet sind (vgl. UBA 2013c). Das Flächenpotenzial ist dabei über ganz Deutschland verteilt. Mit der gewählten modernen Windenergieanlagentechnik konnte in der Modellierung auch im Binnenland eine sehr hohe Auslastung der Anlagen erreicht werden. Daraus ergibt sich ein erheblicher Spielraum beim Ausbau der Windenergie an Land, der durch die Illustration des Potenzials in einer Leitbildkarte unterstrichen werden könnte. Eine solche Darstellung könnte auf Basis einer groben Potenzialbestimmung, welche die Windhöffigkeit berücksichtigt und größere Siedlungsbereiche sowie bedeutende Natur- und Landschaftsräume ausschließt, als überlagernde Schraffur erfolgen. Damit würde die wichtige Botschaft veranschaulicht, dass der Ausbau der Windenergie an Land nicht nur im Norden und Osten sinnvoll ist, sondern in ganz Deutschland Möglichkeiten bestehen, die genutzt werden können und sollten.

5 Fazit

Die Energiewende erfordert den Ausbau der erneuerbaren Energien sowie des Stromnetzes. Die Bewältigung daraus resultierender Flächennutzungskonkurrenzen und -konflikte wird in den kommenden Jahrzehnten eine große Herausforderung für die Raumplanung darstellen. Der vorliegende Beitrag verdeutlichte, dass der aktuelle Entwurf der Leitbilder und Handlungsstrategien der Raumentwicklung diese energiepolitischen Rahmenbedingungen nicht angemessen berücksichtigt. Die Aussagen und Darstellungen zum Ausbau erneuerbarer Energien im Entwurf der neuen Leitbilder bleiben vage und spiegeln bundespolitische Zielvorstellungen nur bedingt wider. Insbesondere die Leitbildkarte zum Leitbild „Raumnutzung steuern“ vermittelt einen falschen Eindruck von den Potenzialen und den zukünftigen Ausbauerfordernissen der verschiedenen erneuerbaren Energieträger in Deutschland.

Freilich darf die Bedeutung der Leitbilder für die Planungspraxis sowie ihre Wahrnehmung in der breiten Öffentlichkeit nicht überschätzt werden. Und natürlich sind die Belange der Energiewende und der damit verbundene Ausbau erneuerbarer Energien und des Stromnetzes in den Kontext der vielfältigen Nutzungsansprüche einzuordnen, zwischen denen die Raumordnung abwägen und ihre Koordinierungsfunktion ausüben muss. Auf der anderen Seite handelt es sich bei der Energiewende um ein Thema, das derzeit vielfach in der öffentlichen Diskussion steht und dessen räumliche Auswirkungen nicht zu unterschätzen sind. Die Raumplanung muss sich mit ihrem Gestaltungsanspruch einbringen und Vorstellungen davon entwickeln, wie die Transformation der Energieversorgung raumverträglich gelingen kann. Der Energiewende sollte in den neuen Leitbildern der Raumordnung daher unbedingt ein größerer Stellenwert eingeräumt werden.

Literatur

- Agora Energiewende (2013): 12 Thesen zur Energiewende. Ein Diskussionsbeitrag zu den wichtigsten Herausforderungen im Strommarkt (Langfassung). Berlin.
- ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (2013): Leitbilder und Handlungsstrategien der Raumentwicklung 2013. Stellungnahme zum Entwurf der MKRO vom 3. Juni 2013. Hannover.
- BBPlG – Bundesbedarfsplangesetz vom 23. Juli 2013 (BGBl. I S. 2543; 2014 I S. 148), das durch Artikel 11 des Gesetzes vom 21. Juli 2014 (BGBl. I S. 1066) geändert worden ist.
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2012): Raumordnungsbericht 2011. Bonn.
- Beirat für Raumentwicklung (2013): Stellungnahme zu Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland 2013 (Entwurf mit Stand vom 03.06.2013). Berlin.
- Beckmann, K. J.; Gailing, L.; Hülz, M.; Kemming, H.; Leibenath, M.; Libbe, J.; Stefansky, A. (2013): Räumliche Implikationen der Energiewende. Positionspapier. Herausgegeben vom Deutschen Institut für Urbanistik (Difu). Berlin.
- BMU – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (2013): MKRO-Leitbildentwurf. Diskussion des Entwurfs der Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland 2013. Stellungnahme. Bonn.
- BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.) (2006): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland. Verabschiedet von der Ministerkonferenz für Raumordnung am 30.06.2006. Berlin.
- BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie; BMU – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hrsg.) (2010): Energiekonzept für eine umweltschonende, zuverlässige und bezahlbare Energieversorgung. 28. September 2010. Berlin.
- BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (Hrsg.) (2014): Zeitreihen zur Entwicklung der erneuerbaren Energien in Deutschland unter Verwendung von Daten der Arbeitsgruppe Erneuerbare Energien-Statistik (AGEE-Stat). Stand August 2014. Berlin.
- BNetzA – Bundesnetzagentur (2011): Bericht gemäß § 63 Abs. 4a EnWG zur Auswertung der Netzzustands- und Netzausbauberichte der deutschen Übertragungsnetzbetreiber. Bonn.
- Bundesregierung (2011): Der Weg zur Energie der Zukunft – sicher, bezahlbar und umweltfreundlich. Eckpunktepapier für ein energiepolitisches Konzept vom 6. Juni 2011.
- DWG – Deutsche WindGuard (2014): Status des Windenergieausbaus an Land in Deutschland. Jahr 2013. Varel.
- EEG – Erneuerbare-Energien-Gesetz vom 21. Juli 2014 (BGBl. I S. 1066), das durch Artikel 4 des Gesetzes vom 22. Juli 2014 (BGBl. I S. 1218) geändert worden ist.
- EnWG – Energiewirtschaftsgesetz vom 7. Juli 2005 (BGBl. I S. 1970, 3621), das durch Artikel 6 des Gesetzes vom 21. Juli 2014 (BGBl. I S. 1066) geändert worden ist.

- Kuhfeld, W. (2013): Klimawandel, Energiewende und Raumordnung – eine Einführung. In: Kuhfeld, W. (Hrsg.) (2013): Klimawandel und Nutzung von regenerativen Energien als Herausforderungen für die Raumordnung Hannover. = Arbeitsberichte der ARL 7, 1-20.
- HCU Hamburg – HafenCity Universität Hamburg (2013): Entwurf der Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland 2013: Stellungnahme. Hamburg.
- MKRO – Ministerkonferenz für Raumordnung (2009): Umsetzung der Leitbilder für die Raumentwicklung in Deutschland. Beschluss der 36. Ministerkonferenz für Raumordnung am 10. Juni 2009 in Berlin.
- MKRO – Ministerkonferenz für Raumordnung (2013a): Leitbilder und Handlungsstrategien in Deutschland 2013 – Entwurf. MKRO-Beschluss vom 03.06.2013.
- MKRO – Ministerkonferenz für Raumordnung (2013b): Raumordnung und Klimawandel. Umlaufbeschluss vom 06.02.2013.
- UBA – Umweltbundesamt (Hrsg.) (2013a): Globale Landflächen und Biomasse nachhaltig und ressourcenschonend nutzen. Dessau-Roßlau.
- UBA – Umweltbundesamt (Hrsg.) (2013b): Modellierung einer vollständig auf erneuerbaren Energien basierenden Stromerzeugung im Jahr 2050 in autarken, dezentralen Strukturen. Dessau-Roßlau.
- UBA – Umweltbundesamt (Hrsg.) (2013c): Potenzial der Windenergie an Land. Studie zur Ermittlung des bundesweiten Flächen- und Leistungspotenzials der Windenergienutzung an Land. Dessau-Roßlau.
- UBA – Umweltbundesamt (Hrsg.) (2014a): Untersuchung von speziellen Hemmnissen im Zusammenhang mit der Umweltbewertung in der Planung und Genehmigung der Windenergienutzung an Land und Erarbeitung von Lösungsansätzen. Schlussbericht. Dessau-Roßlau.
- UBA – Umweltbundesamt (Hrsg.) (2014b): Treibhausgasneutrales Deutschland im Jahr 2050. Dessau-Roßlau.

Autorin

Insa Lütkehus (*1984), Dipl.-Ing. Stadtplanung, ist als wissenschaftliche Mitarbeiterin im Fachgebiet „Erneuerbare Energien“ des Umweltbundesamtes in Dessau-Roßlau tätig.

Jeanette Klemmer

Verkehrsplanung im Kontext der Raumplanung

Gliederung

- 1 Einführung
- 2 Grundlagen der Verkehrsplanung und Netzgestaltung
- 3 Der Bezug zur Raumplanung – Fazit und Aufruf

Literatur

Kurzfassung

In dem vorliegenden Artikel werden die Berührungspunkte zwischen der Verkehrsnetzplanung und der Raumplanung im Kontext der Problematik der Standortkonkurrenzen und des Leitbilds „Wettbewerbsfähigkeit stärken“ dargestellt. Es wird aus verkehrstechnischer Sicht die grundlegende Methodik der Netzgestaltung beschrieben und auf die Defizite im Güterverkehr eingegangen. In einem kurzen Exkurs wird diesbezüglich eine niederländische Vorgehensweise erläutert. Im Anschluss wird mit der Vorstellung laufender Forschungsarbeiten im Auftrag des BMVI der Themenkomplex des Güterverkehrs abgeschlossen. Im Fazit wird erneut der Bezug zur Raumplanung hergestellt sowie der Bedarf an Kommunikation im Sinne eines wissenschaftlichen Austausches zwischen den verschiedenen beteiligten Fachdisziplinen aufgezeigt.

Schlüsselwörter

Verkehrsplanung – Netzgestaltung – Raumplanung – Standortkonkurrenzen – Standortplanung – Wirtschaft und Wettbewerb – interdisziplinäre Zusammenarbeit

Traffic Engineering in Land Use Planning Context

Abstract

In the article, the main objective are the boundary points and commonalities of traffic engineering and spatial planning against the background of the field of site competition and the general principle for spatial planning “sustaining competitiveness”. The basics of the approach of network planning in traffic engineering are presented and the deficits of goods transport are described. In a short digression, a method developed and established in the Netherlands is presented and additional, an actual research project (network planning for freight transport) is explained basically. In the conclusion spatial planning is connected to traffic engineering and the importance of a further and wide information exchange between the different disciplines will be revealed.

Keywords

Traffic engineering – network planning – land use planning/spatial planning – site competitions – economy and challenges – interdisciplinary collaboration.

1 Einleitung

Das in der Raumordnung seit den 1960er Jahren berücksichtigte Zentrale-Orte-Konzept, basierend auf der neoklassischen Theorie der Zentralen Orte nach Christaller, spiegelt eine von jeher gewachsene Struktur und bildet eine essenzielle Grundlage für die Gestaltung von Lebensräumen in Deutschland. Nicht nur die Raumplanung und die Geografie orientieren sich an den Zentralen Orten und diskutieren die Hierarchisierung der Städte und Gemeinden in Deutschland. Auch das deutsche Verkehrswesen nutzt die raumordnerische Grundlage für die Verkehrs(netz)planung und baut seine Richtlinien darauf auf.

Die Problematik der Standortplanung und der Standortkonkurrenzen ist eine zentrale Frage, welche die unterschiedlichen Instanzen der Raumplanung, des Verkehrswesen, der Politik sowie des Regionalmanagements und der Finanzen berührt, beeinflusst und prägt. Jede (Fach-)Disziplin entwickelt dabei eine eigene fachlich begründete Methodik, um mit dieser Problematik umzugehen. Vor allem vor dem Hintergrund des demografischen Wandels werden hier unterschiedliche Schwerpunkte gesetzt. Während es in der Raumplanung vor allem um den Erhalt der Grundversorgung und die nachhaltige Sicherung der Daseinsvorsorge innerhalb z.T. stark schrumpfender Gebiete geht, werden innerhalb des Verkehrswesens vor allem der Erhalt der Straßen- und Brückeninfrastruktur und die damit einhergehenden finanziellen Belastungen von Bund, Ländern und Kommunen diskutiert. Angesichts des demografischen Wandels und der starken Zersiedelung vor allem im Osten Deutschlands muss eine Lösung gefunden werden, wie die Pflichten des Staates (Grundversorgung, ÖPNV) mit der Entwicklung der Bevölkerungszahlen und der zunehmenden finanziellen Belastung in Einklang gebracht werden können. Dafür bedarf es einer verstärkten Kommunikation zwischen Politik, Wirtschaft und Wissenschaft, aber auch innerhalb der Wissenschaft zwischen den verschiedenen beteiligten und betroffenen Fachdisziplinen. Diese Notwendigkeit wird in einem Fazit und Aufruf erläutert. Es werden zudem der Einfluss der Raumplanung auf das Verkehrswesen sowie der Einfluss der Verkehrsplanung auf die Raumstrukturen dargestellt. Das Thema Standortkonkurrenzen und das Leitbild „Wettbewerbsfähigkeit stärken“ berühren alle Fachdisziplinen und können den Bogen spannen zu einer nachhaltigen Planung und Planungskommunikation.

Zunächst wird auf die Grundlagen der Verkehrsplanung und Netzgestaltung eingegangen. Dafür werden die maßgeblichen „Richtlinien für die integrierte Netzgestaltung“ (FGSV 2008) vorgestellt und deren Anwendbarkeit und Mängel bzgl. der Berücksichtigung des Güterverkehrs dargestellt. Anhand eines „Blicks über den Tellerrand“ in die Niederlande wird ein mögliches Verfahren zur Standortsteuerung vorgestellt und die Übertragbarkeit auf das deutsche Netz angerissen. In einem weiteren Unterkapitel wird im Anschluss daran auf ein laufendes Forschungsprojekt zur Identifikation Zentraler Orte der Logistik eingegangen, bevor im letzten Kapitel der Bezug zur Raumplanung hergestellt wird.

2 Grundlagen der Verkehrsplanung und Netzgestaltung

2.1 Die Richtlinien für integrierte Netzgestaltung

Im Jahr 2008 wurden die Richtlinien für integrierte Netzgestaltung (RIN) (FGSV 2008) als neues Regelwerk der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV) eingeführt. Sie ersetzen die bis dato gültige Fassung der „Richtlinien für die Anlage von Straßen – Teil Netzgestaltung“ (FGSV 1988) aus dem Jahr 1988. Mit der Einführung der RIN wurde die Absicht, eine deutschlandweit einheitliche Verkehrsnetzplanung vorzunehmen, bestätigt, und mit einer nun möglichen Bewertung der Angebotsqualitäten ist ein neuer wichtiger Grundstein gelegt worden.

Die RIN teilen sich konzeptionell in drei Teile auf: die funktionale Gliederung von Verkehrsnetzen, die Bewertung der verbindungsbezogenen Angebotsqualität und die Festlegung von Qualitätsvorgaben für die Gestaltung von Verkehrsnetzen, Netzabschnitten und Verknüpfungspunkten (vgl. FGSV 2008: 6). Sie behandeln die Bereiche Kfz-Verkehr, öffentlicher Personenverkehr (Eisenbahn, U-Bahn, Straßenbahn, Bus etc.), Radverkehr und Fußgängerverkehr. Ziel der RIN ist es, eine deutschlandweite funktionale Gliederung und Bewertung der Verkehrsnetze zu ermöglichen, welche als Eingangsgröße für die Wahl der Entwurfsklassen gemäß den Entwurfsrichtlinien dienen und zudem Eingang in Bedarfspläne und Raumordnungspläne finden. Es ist zu erwarten und anzustreben, dass die Ergebnisse einer Anwendung der RIN konsequent in die Bundesverkehrswegeplanung einfließen und den jeweiligen Bedarf (Ausbau-, Erhalt, Rückbau) konkretisieren und in einen raumordnerischen Kontext stellen.

Im ersten Teil des RIN-Vorgehens werden für die funktionale Gliederung des Verkehrsnetzes zunächst die Verbindungsbedeutung und die Kategoriengruppe bestimmt. Die *Verbindungsbedeutung* ergibt sich aus den Austausch- und Versorgungsfunktionen der zu verbindenden Orte. Damit basiert der erste Schritt der RIN-Anwendung im Wesentlichen auf dem Konzept der Zentralen Orte der Landes- und Regionalplanungen. Dieses etablierte sich als eine der maßgeblichen Grundlagen der Landesentwicklungs- und Regionalpläne. Es basiert auf der ursprünglich durch Christaller entwickelten Zentralen-Orte-Theorie, die unter anderem durch Lösch maßgeblich weiterentwickelt wurde, bevor es in den 60er Jahren Eingang in die Raumordnung fand. In den RIN wird auf dieser Einteilung in Oberzentren, Mittelzentren und Grundzentren als strukturierende Elemente und Hierarchisierung der Versorgungs- und Austauschfunktionen der Zentralen Orte aufgebaut. Dabei wird das Zentrale-Orte-Konzept um die Definition der Metropolregionen als höchstrangigste Ebene ergänzt. Eine Verbindung von Metropolregion zu Metropolregion (Verbindungsfunktionsstufe 0) stellt somit die ranghöchste, kontinentale Verbindung dar, die eine ausschließliche Austauschfunktion wahrnimmt (vgl. Abb. 1). Die rangniedrigste, kleinräumige Verbindungsfunktionsstufe V von Grundstück zu Gemeinde(teilen) hingegen dient ausschließlich der Versorgungsfunktion. Die Verbindungsfunktionsstufen I, II, III und IV übernehmen sowohl eine Austauschfunktion (bei gleichrangigen Verbindungen, z. B. MZ - MZ) als auch Versorgungsfunktionen (bei Anbindungen an die jeweils nächsthöhere Netzebene, z. B. MZ - OZ) (vgl. FGSV 2008: 15 f.).

Abb. 1: Beziehung von Verbindungsfunktionsstufe und Stufe im Zentralen-Orte-Konzept

Verbindungs-funktionsstufe		Einstufungskriterien		Beschreibung
Stufe	Bezeichnung	Versorgungs-funktion	Austausch-funktion	
0	kontinental	-	MR - MR	Verbindung zwischen Metropolregionen
I	großräumig	OZ - MR	OZ - OZ	Verbindung von Oberzentren zu Metropolregionen und zwischen Oberzentren
II	überregional	MZ - OZ	MZ - MZ	Verbindung von Mittelzentren zu Oberzentren und zwischen Mittelzentren
III	regional	GZ - MZ	GZ - GZ	Verbindung von Grundzentren zu Mittelzentren und zwischen Grundzentren
IV	nahräumig	G - GZ	G - G	Verbindung von Gemeinden/Gemeindeteilen ohne zentralörtliche Funktion zu Grundzentren und Verbindung zwischen Gemeinden/Gemeindeteilen ohne zentralörtliche Funktion
V	kleinräumig	Grst - G	-	Verbindung von Grundstücken zu Gemeinden/Gemeindeteilen ohne zentralörtliche Funktion

MR Metropolregion
OZ Oberzentrum
MZ Mittelzentrum, auch innergemeindliches Mittelzentrum
GZ Grundzentrum, Unter- und Kleinzentren, auch innergemeindliches Grundzentrum
G Gemeinde/Gemeindeteile ohne zentralörtliche Funktion
Grst Grundstück
- nicht vorhanden

Quelle: RIN 2008 (FGSV 2008: 21)

Abb. 2: Verknüpfungsmatrix zur Ableitung der Verkehrswegekategorie für den Kfz-Verkehr

Kategoriengruppe Verbindungs-funktionsstufe		Autobahnen	Landstraßen	anbaufreie Hauptverkehrsstraßen	angebaute Hauptverkehrsstraßen	Erschließungsstraßen
		AS	LS	VS	HS	ES
kontinental	0	AS 0		-	-	-
großräumig	I	AS I	LS I		-	-
überregional	II	AS II	LS II	VS II		-
regional	III	-	LS III	VS III	HS III	
nahräumig	IV	-	LS IV	-	HS IV	ES IV
kleinräumig	V	-	LS V	-	-	ES V

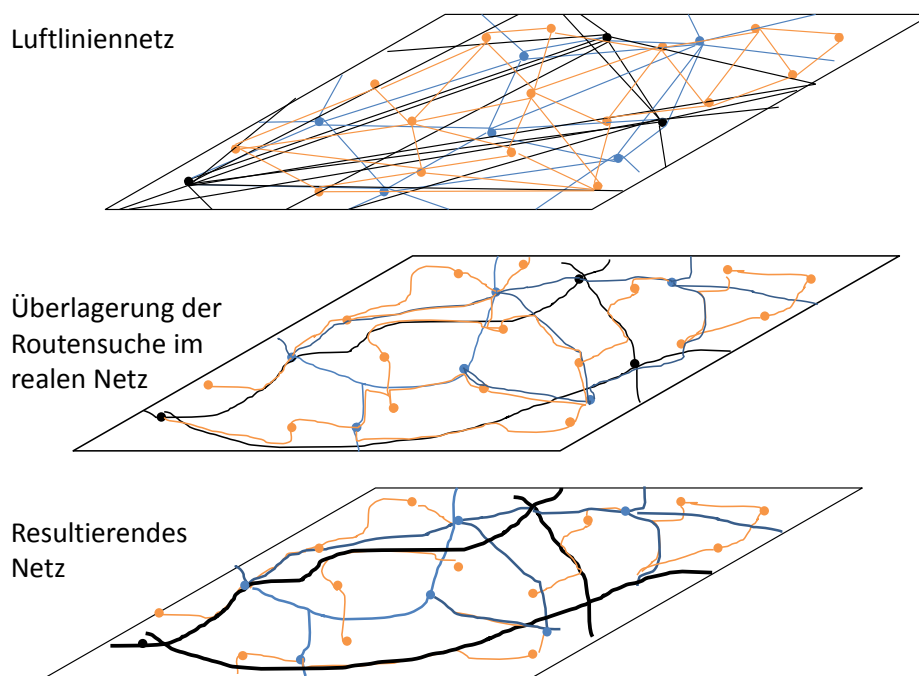
AS I	vorkommend, Bezeichnung der Kategorie
	problematisch aufgrund von Konflikten aus Funktionsüberlagerungen
-	nicht vorkommend oder nicht vertretbar

Quelle: RIN 2008 (FGSV 2008: 21)

Die *Kategoriengruppe* berücksichtigt im zweiten Schritt der funktionalen Gliederung wesentliche Infrastrukturmerkmale. Für das Straßennetz sind dies die Art (Autobahnen, Landstraßen, Stadtstraßen), die Lage (außerhalb oder innerhalb bebauter Gebiete) und das Umfeld (anbaufrei und angebaut) der betrachteten Netzabschnitte. Daraus ergibt sich die Klassifikation von AS (Autobahn), über LS (Landstraße), VS (Stadtstraße mit Verbindungsfunktion) und HS (Stadtstraßen/Hauptverkehrsstraßen) bis hin zu ES (Erschließungsstraßen). Aus einer Kombination der resultierenden Verbindungsfunktionsstufe und der jeweiligen Kategoriengruppe des Netzabschnittes ergibt sich die Verkehrswegekategorie (vgl. Abb. 2), anhand derer sich in den Entwurfsregelwerken entsprechende (erforderliche) Trassierungsmerkmale ableiten lassen. Der Straßenentwurf ist somit konsequent aus der raumordnerischen Funktion der Straße abgeleitet.

Im zweiten Teil des RIN-Vorgehens wird die Bewertung der Angebotsqualität vorgenommen. Diese bestimmt sich durch die Kriterien „Zeitaufwand“ und „Direktheit“. Dafür wird zunächst das Luftliniennetz der zu verbindenden Orte einer Zentralitätsstufe aufgespannt. Auf der Ebene 0 (kontinental) wird jede europäische Metropolregion mit jeder verbunden, bei allen anderen Ebenen werden Dreiecksnetze gemäß einer Triangulation entwickelt. Im Anschluss werden die Luftlinienverbindungen dem realen Verkehrsnetz zugeordnet. Die Routensuche kann planerisch beeinflusst werden, indem den Kriterien „Zeitaufwand“ und „Direktheit“ unterschiedliche Bedeutungen zugewiesen werden. Durch Überlagerung der einzelnen (realen) Netze je Zentralitätsstufe und eine systematische Bündelung, bei der bei verschiedenen Funktionen immer die höchste die jeweils maßgebende Verbindungsfunktionsstufe darstellt, wird ein komplettes Netz für die Bewertung erzeugt. Dabei wird lediglich die Infrastruktur berücksichtigt, nicht die aktuellen Verkehrsmengen und Belastungen auf den Relationen.

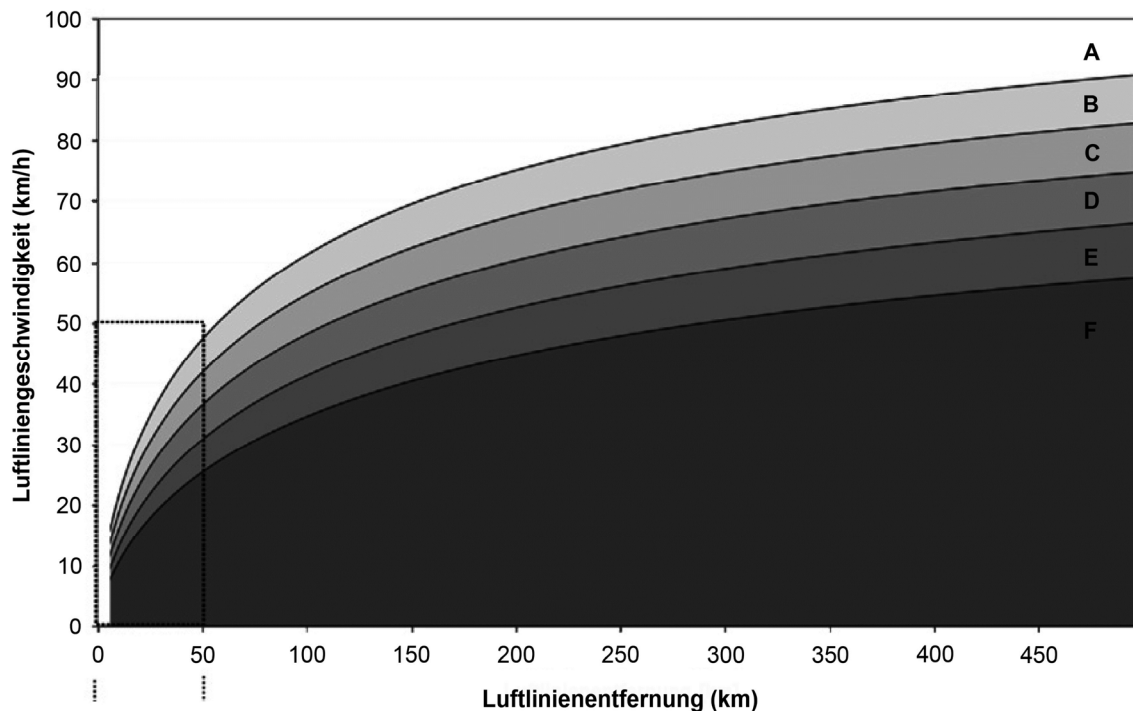
Abb. 3: Ermittlung des Luftliniennetzes und Übertragung auf das reale Netz



Quelle: eigene Darstellung

In diesem Luftliniennetz wird im Anschluss die Luftliniengeschwindigkeit v_L anhand der Formel $v_L = \frac{l_L \cdot 60}{t_R}$ mit: l_L = Luftlinienentfernung [km] und t_R = Reisezeit im realen Netz [min] berechnet. Unter Bezugnahme zur Luftlinienentfernung wird die Angebotsqualität „messbar“. Diese kann in einer Grafik abgelesen werden (vgl. Abb. 4). Dabei gilt es, die Stufe D zu erreichen. Eine deutlich bessere Bewertung (Stufe A, B oder C) kann Hinweise auf Rückbaupotenziale geben, während eine Einstufung als Qualitätsstufe E und F einen Um- oder Ausbau erforderlich machen, weil hier keine ausreichende Angebotsqualität für die Raumüberwindung erreicht wird.

Abb. 4: Qualitätsstufen für die Luftliniengeschwindigkeit im Kfz-Verkehr



Quelle: RIN 2008 (FGSV 2008: 65)

2.2 Die Berücksichtigung des Güterverkehrs in den RIN

Die Richtlinien für integrierte Netzgestaltung beziehen sich in ihrem Selbstverständnis für die funktionale Gliederung im Rahmen der Netzgestaltung des Straßennetzes auf den gesamten Straßenverkehr und damit auch auf den Straßengüterverkehr. Es heißt: „Das Konzept der funktionalen Gliederung gilt im Bereich des Straßennetzes für den Personen- und den Güterverkehr. Die Bewertung der verbindungsbezogenen Angebotsqualität und die Zielgrößen für die mittlere Fahrgeschwindigkeit auf den Netzabschnitten beschränken sich dagegen auf den Personenverkehr.“ (FGSV 2008: 7). In der Theorie ist damit eine funktionale Gliederung des Straßennetzes für den Straßengüterverkehr möglich und weitestgehend deckungsgleich mit dem Straßennetz des motorisierten Individualverkehrs. Die Bewertung der Angebotsqualitäten ist für den Güterverkehr nicht möglich.

Die funktionale Gliederung auf Basis der Zentralen Orte erscheint jedoch für den Güterverkehr als unzureichend. Eine Übereinstimmung der funktionalen Bedeutung eines Ortes für den Güterverkehr mit dem Rang des Zentralen Ortes resultierend aus der Raumordnung und der jeweiligen Versorgungsfunktion des Zentralen Ortes darf nicht

pauschal angenommen werden. Zudem erscheint in Anbetracht der Lage von größeren (See-)Häfen, Güterverkehrszentren, Industriegebieten und verkehrsintensiven Produktionsstandorten eine Verortung des Bezugspunkts auf die funktionale Mitte des Siedlungsraumes als nicht zielführend.

Weitere Mängel weist die RIN im Zusammenhang mit den anderen Verkehrsträgern (Schiene und Wasserstraße) auf. Bedingt durch den Vorrang des Personenverkehrs und die entsprechende Ausrichtung des Netzausbaus ist eine funktionale Gliederung im Schienenverkehr zwar möglich, daraus resultiert jedoch nicht automatisch ein geschlossenes Gesamtnetz für den Schienengüterverkehr. Außerdem ist eine Verknüpfung mehrerer Netze verschiedener Verkehrsträger nicht möglich, sodass auch der Kombinierte Verkehr (KV) nicht berücksichtigt werden kann. Zudem wird die Binnenschifffahrt gar nicht berücksichtigt, sodass keine Netzglgliederung für die Binnenschifffahrt möglich ist.

In der Bewertung der Angebotsqualität müssten im Rahmen der Entwicklung einer Bewertungsmethodik in Zukunft zudem die erweiterten und veränderten Randbedingungen des Güterverkehrs Eingang finden, u. a.:

- Die Zuverlässigkeit des Transports, also eine rechtzeitige/pünktliche Ankunft am Zielort, ist im Güterverkehr häufig wichtiger als die Transportgeschwindigkeit oder die Transportdauer.
- Transportgeschwindigkeiten müssen auch einen intramodalen Umschlag und/oder Umschläge zwischen verschiedenen Verkehrsträgern berücksichtigen können.
- Die Berücksichtigung mehrerer Verkehrsträger auf einer Route ist erforderlich.
- Da unterschiedliche Randbedingungen und Geschwindigkeitsbegrenzungen gelten, decken sich die zulässigen Transportgeschwindigkeiten des Güterverkehrs nicht mit den zulässigen Höchstgeschwindigkeiten im Personenverkehr.
- Die Befahrbarkeit der Infrastruktur (z.B. Belastbarkeit von Brückenbauten, Lichtraummaße in Tunneln, Fahrwassertiefen in der Binnenschifffahrt) muss in der Bewertung und der Definition des Umwegfaktors berücksichtigt werden.

2.3 Blick über den Tellerrand: Die Niederlande

In den Niederlanden wurde die *ABC location policy* von der damaligen Regierung initiiert, formuliert und im Jahr 1989 eingeführt. Ziel der unter dem Leitbild „The right business at the right place“ formulierten Strategie ist es, eine bessere Verteilung der Unternehmen je nach Anforderungen an den Standort und die verkehrlichen Erreichbarkeiten vorzunehmen. Die *ABC location policy* klassifiziert dafür auf kommunaler Ebene zunächst die Unternehmen nach ihren Bedürfnissen der Erreichbarkeit und die Standorte nach ihren tatsächlichen Gegebenheiten bzgl. der Erreichbarkeit per Auto oder öffentlichem Personennahverkehr (ÖPNV). Je nach Anforderungen der Unternehmen und der Standorte ergeben sich die folgenden Typen für einen Standort (vgl. Tab. 1).

Während die A-Standorte typische Standorte in zentraler Lage sind, gut vom ÖV erschlossen werden und gleichzeitig nur bedingt Parkplätze für den MIV zur Verfügung stehen, sind die C-Standorte die typischen Stadtrandlagen, die nicht mehr oder nur noch durch eine ÖV-Linie angebunden werden, aber durch die periphere Lage ausreichend Stellplatzkapazitäten haben und in der Regel mindestens durch eine Hauptverkehrsstraße oder Landstraßenverbindung gut an das hochrangige Verkehrsnetz angebunden sind. Die B-Standorte liegen klassischerweise außerhalb des Zentrums und innerhalb des äußeren Rings.

Tab. 1: Erreichbarkeiten der ABC-Standorte in den Niederlanden

Erreichbarkeit per ÖPNV	Erreichbarkeit mit dem Auto	
	gut	schlecht
gut	B-Standort	A-Standort
schlecht	C-Standort	R(est)-Standort

Quelle: Martens/Griethuysen 1999

Den drei Standorttypen A, B und C wurden in einem zweiten Schritt vier verschiedene Eigenschaftsausprägungen zugewiesen. Sie beschreiben die Arbeitsplatzdichte (Anzahl der Arbeitnehmer pro Flächeneinheit), die Autoabhängigkeit bzgl. im Arbeitsalltag entstehender notwendiger Dienstfahrten bzw. deren Aufkommen, die Besucherintensität und die Abhängigkeit von Anlieferungen und Ausfuhren (z. B. bei größeren Produktionsstätten oder Logistikunternehmen). Die Ausprägungen der Eigenschaften sind in Tab. 2 dargestellt. Für den Fall, dass es sich um A- oder B-Standorte handelt, werden oftmals auch die zulässigen verfügbaren Parkplätze für den MIV beschränkt, um dem ÖPNV mehr Gewicht zu verleihen.

Mit diesem charakterisierenden Vorgehen lassen sich alle neuen Flächen gezielt ausschreiben und alle neuen Unternehmen, wie auch alle bereits bestehenden Unternehmen, die expandieren oder sich verkleinern wollen (oder sonstige Umbaumaßnahmen anstreben), den einzelnen, für sie geeignetsten Flächen und Standorttypen zuweisen. Durch die schlichte Struktur des Verfahrens kann zudem eine schnelle Überprüfung der Unternehmenseigenschaften erfolgen und ein flächendeckend einheitliches Vorgehen erreicht werden.

Dieses Vorgehen ist ein guter Ansatz, um auf lokaler und regionaler Ebene zu einer ausgeglichenen Flächeninanspruchnahme und einer guten Abwägung zwischen konkurrierenden Zielen zu kommen. Es unterstützt eine sinnvolle Standortpolitik und grenzt die Freiheiten in der Flächenvergabe gezielt ein. Das Grundkonzept ist damit auch für eine mögliche Übertragung auf den deutschen Raum geeignet. In Bezug auf die Verkehrsnetzplanung müsste das Konzept jedoch auf eine höhere Ebene (Bund und Land) übertragen werden. Dies bedingt eine Anpassung der berücksichtigten Parameter, wenn eine ganze Gemeinde agglomeriert nur einen Standort darstellt und die Beziehungen zu den Umlandgemeinden und Standorten betrachtet werden sollen.

Tab. 2: Eigenschaftsausprägungen der ABC-Standorte in den Niederlanden

Mobilitätscharakteristik	Erreichbarkeitsprofile		
	Standorttyp A	Standorttyp B	Standorttyp C
Arbeitnehmerdichte	dicht/hoch	durchschnittlich	flächenhaft/gering
autoabhängige Dienstfahrten	gering	durchschnittlich	hoch
Besucherdichte	dicht/hoch	durchschnittlich	gelegentlich
Bedeutung von An- und Auslieferungen	gering	durchschnittlich	hoch

Quelle: Martens/Griethuysen 1999

2.4 Zentrale Orte der Logistik in Deutschland

In einem derzeit an der Bergischen Universität Wuppertal in Kooperation mit der TU Berlin, der Friedrich-Alexander Universität Erlangen-Nürnberg und der IVV GmbH Aachen laufenden Forschungsprojekt im Auftrag des BMVI wird diese Übertragbarkeit auf den Standort Deutschland und auf die Bundesebene (Netzplanungsebene) untersucht. Dazu wird derzeit eine Methodik zur funktionalen Gliederung von Netzen des Güterverkehrs erarbeitet. Dabei liegt der Schwerpunkt der Arbeiten auf der Identifikation möglicher Klassifizierungen von Zentralen Orten der Logistik als Grundlage für die Erarbeitung eines Güterverkehrsnetzes. In Anlehnung an das Verfahren der RIN für den MIV soll analog zu den Zentralen Orten aus der Raumordnung eine schematisierte Hierarchisierung der logistischen Zentren in Deutschland ermöglicht werden, auf deren Basis eine funktionale Gliederung vorgenommen werden kann. In einem ersten Ansatz wurde dazu ein Vorgehen auf der Ebene der Städte erarbeitet, welches die Standorttypen Import/Export, Zentrale Distribution (nationale Ebene), (über-)regionale Distribution, nähräumige Versorgung und Produktionslogistik/Erzeugung unterscheidet. Zudem werden die Anschlüsse an verschiedene Verkehrsträger und deren Potenzial in die Bewertung mit einbezogen. Da ein und derselbe Standort für verschiedene Netze (Straßennetz, Schienennetz, Binnenwasserstraßen, Seeschifffahrt) eine unterschiedliche Bedeutung haben kann, muss die Ermittlung der Anforderungen an die Verbindungsfunktionsstufe in Einzelfällen getrennt nach Verkehrsträgern vorgenommen werden. Generell wird die Bewertung der Zentralität des Standortes für den Güterverkehr jedoch verkehrsträgerübergreifend vorgenommen. Das Projekt wurde zum Ende des Jahres 2014 abgeschlossen, ein Abschlussbericht im Frühjahr 2015 publiziert.

3 Der Bezug zur Raumplanung – Fazit und Aufruf

„Die Landes- und Regionalplanung ist derzeit nicht auf die Flächennachfrage der Logistik vorbereitet, insbesondere nicht auf die steigenden Flächenansprüche. [...] Eine unmittelbare Ausweisung von Logistikflächen in den Regional- und Landesentwicklungsplänen findet nur in Ausnahmefällen statt“ (Langenhagen-Rohrbach 2012), und auch die Verkehrsplanung muss derzeit noch Lösungen finden, mit dem demografischen Wandel intelligent umzugehen und nachhaltig zu planen und zu wirtschaften. Da erscheint es sinnvoll, die Thematiken interdisziplinär anzugehen.

Die Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland 2013 (gemäß dem MKRO-Beschluss vom 03.06.2013) beziehen sich auf die drei Schwerpunkte

- Wettbewerbsfähigkeit stärken,
- Daseinsvorsorge sichern,
- Raumnutzung steuern.

Beim dritten Punkt geht es u. a. darum, die Standortwahl von Unternehmen zu beeinflussen und den Erhalt von Gewerbe und Einzelhandelsstrukturen auf kommunaler und regionaler Ebene zu sichern.

Die Frage der Steuerung der Standortwahl ist zwar noch lange nicht abschließend diskutiert, die Beispiele der *ABC location policy* aus den Niederlanden und das derzeit in Bearbeitung befindliche Projekt zur funktionalen Gliederung von Netzen des Güterverkehrs geben jedoch erste Hinweise und Ansätze, wie Standorte des Güterverkehrs besser auf die Gegebenheiten der weitestgehend festliegenden Verkehrsnetze ausgerichtet werden können, um den Neu- und Ausbaubedarf zu minimieren. In einem weiteren

Schritt müssten dann diese Methodiken in die Regional- und Landesentwicklungsplanung einfließen und somit eine Grundlage für die Zuweisung von Flächen und Unternehmen bilden. Aus dem Blickwinkel der Verkehrsplanung könnte eine solche Systematik langfristig zu Einsparungspotenzialen bzgl. der Erhaltung der Infrastruktur führen.

Die Frage nach dem Erhalt von Gewerbe und Einzelhandel ist im Zuge des demografischen Wandels und der Veränderung der Bevölkerungsdichten in ländlichen Regionen wohl eine der schwierigsten Aufgaben, die es in der Raumplanung zu bewältigen oder zumindest in ihren Auswüchsen zu begrenzen gilt.

Die Zielsetzung der Verkehrsplanung bezüglich der Gewerbe- und Industrieflächenansiedlungen ist simpel: Durch gezielte Netzgestaltung und ein deutschlandweit einheitliches Vorgehen in der Netzplanung sollen Neuansiedlungen gezielt dorthin gesteuert werden, wo eine umfeldverträgliche und leistungsfähige Verkehrsinfrastruktur vorhanden ist. Dies ermöglicht eine effiziente und sparsame, nachhaltige Infrastrukturplanung. Diese Forderungen wurden auch vonseiten der Raumplanung bereits mehrfach formuliert. Unter anderem schrieb Langenhagen-Rohrbach 2012 dazu: „[Es] ist eine klare Definition von Logistikstandorten aus Sicht der Raumplanung und eine Steuerung auf der Basis von Kriterien auf regionaler oder Landesebene notwendig. Dabei sollte die Landes- und Regionalplanung versuchen, bevorzugte Standorte für Logistikansiedlungen zu entwickeln, die den Anforderungen des Marktes entsprechen“ (Langenhagen-Rohrbach 2012: 225).

Damit dies möglich wird, bedarf es eines Umdenkens innerhalb der Politik und der Kommunen. Nicht in Konkurrenz zueinander, sondern durch gezielte und kooperativ gesteuerte Siedlungspolitik und Infrastrukturplanung werden die besten Ergebnisse für eine Region und ihre Bevölkerung und Wirtschaft erreicht. Vor dem Hintergrund zunehmender Flächenverfügbarkeitsrestriktionen für große Logistikflächen in Ballungsräumen ist eine stärkere regional orientierte Wirtschaftsflächenentwicklung ohnehin angezeigt. Auch das 30-ha-Ziel im Rahmen der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie ist damit verbunden. Dafür muss allerdings u. a. das Problem der Abhängigkeit der Kommunalfinanzierung von der Gewerbesteuer angegangen werden.

Bezogen auf den Erhalt von Einzelhandelsstrukturen und eine nahräumige Versorgung mit Waren des alltäglichen Bedarfs betrifft dies aus Sicht der Verkehrsplanung vor allem eine mit der Attraktivität von Einzelhandelsstandorten einhergehende Anbindung durch den ÖPNV. Gerade in einer alternden Gesellschaft, in der viele Hochbetagte langfristig auf ihr Auto verzichten (müssen), wird der Öffentliche Nahverkehr schnell zur einzigen Möglichkeit, am gesellschaftlichen Leben teilzunehmen und eine eigenständige Versorgung aufrechtzuerhalten. Doch auch die Verkehrsplanung hat hierfür noch keine maßgebende und zielführende Antwort gefunden. Während zahlreiche Konzepte für den ÖPNV auf dem Land, sei es gewerblich oder in ehrenamtlichem Engagement, entwickelt und in einzelnen Kommunen umgesetzt wurden, gibt es keine abschließende Meinung über die Wirksamkeit und Toleranz seitens der Bevölkerung und über die „Sinnhaftigkeit“ aus Sicht der Verkehrsplanung. Die Förderung von Einzelhandelsstrukturen und Gewerbe ist somit weiterhin eine der Hauptaufgaben, die zur Sicherung gleicher Lebensbedingungen in einer schrumpfenden und alternden Gesellschaft zu bewältigen ist.

Der Erhalt der Infrastruktur in Deutschland ist teuer und durch die schrumpfende Gesellschaft steigen damit einhergehend die pro Kopf notwendigen Investitionen und Aufwände. So kann festgehalten werden, dass uns „die demografische Entwicklung [...] damit vor zwei logische Alternativen [stellt]: 1. Die Subventionierung der Peripherie zur Erhaltung eines für die Nutzer ‚bezahlbaren‘ Angebots oder 2. Die Konzentration der

Nutzer in den Zentren, verbunden mit der ‚Ausdünnung‘ der Infrastruktur in der Peripherie“ (BMVBS 2010: 20). Muss aus diesen Alternativen gewählt werden, würde sich aus einer von Emotionen befreiten Sicht die zweite Alternative als die nachhaltigere ergeben. Es gilt also darüber nachzudenken, ob und wie eine gezielte Schrumpfung als finanzielle und infrastrukturtechnische Bestlösung zugelassen und notwendigerweise auch technisch wie sozial begleitet werden kann. Die schwierige Aufgabe, diesen Schritt sowohl in der Politik als auch in der Bevölkerung zu einer Akzeptanz zu führen, obliegt allen beteiligten Disziplinen, von den Ingenieurwissenschaften über die Raumplanung bis hin zu den Sozialwissenschaften. Es wird Zeit, dass sich diese Disziplinen verstärkt untereinander austauschen und dass auf gemeinsame interdisziplinäre Lösungsstrategien gesetzt wird.

Literatur

- BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.) (2010): Daseinsvorsorge und Zentrale-Orte-Konzepte. MORO-Informationen 9/1 – 11/2010. Berlin.
- FGSV – Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (Hrsg.) (1988): Richtlinien für die Anlage von Straßen – Teil Netzgestaltung.
- FGSV – Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (Hrsg.) (2008): Richtlinien für integrierte Netzgestaltung. Köln.
- Langenhagen-Rohrbach, Ch. (2012): Moderne Logistik – Anforderungen an Standorte und Raumentwicklung. In: Raumforschung und Raumordnung (2012) 70.Jahrgang, Ausgabe 3, Juni 2012, 217-227.
- Martens, M.J.; v. Griethuysen, S.: The ABC location policy in the Netherlands.
Online-Veröffentlichung ohne Datum:
<https://fenix.tecnico.ulisboa.pt/downloadFile/3779572236303/abc.pdf> (07.07.2014).

Autorin

Jeanette Klemmer, Institut für Mobilität und Verkehrssysteme, Hochschule Bochum.

Sebastian Eichhorn, Martin Schulwitz

Berufsbedingte Multilokalität – Zweitwohnsitzpotenziale als neue Aspekte der Stadtentwicklung

Gliederung

- 1 Einleitung
- 2 Gesellschaftliche Megatrends
- 3 Multilokalität als gesellschaftliche Anpassungsstrategie
- 4 Der Wohn- und Mobilitätskostenrechner
- 5 Folgenabschätzung
- 6 Multilokalität und die Neuen Leitbilder der Raumordnung

Literatur

Kurzfassung

In den letzten Jahrzehnten hat die Zahl der Berufspendler stetig zugenommen. Während das Pendeln durch die amtliche Statistik ausreichend erfasst ist, existiert nur eine unzureichende Datengrundlage zur Messung der Anzahl von berufsbedingten Zweitwohnungen (residenzielle Multilokalität) in Deutschland. Der explorativ entwickelte Wohn- und Mobilitätskostenrechner (WoMoKoR) berechnet daher den Anteil der Tagespendler, für die sich theoretisch eine Zweitwohnung am Arbeitsort aus ökonomisch-monetärer Sicht lohnen würde. Auf Basis eines Kostenvergleichs zwischen dem täglichen Pendeln und einer Zweitwohnung am Arbeitsort wird der Schnittpunkt beider Kostenfunktionen (Kritische Pendeldistanz) identifiziert und die Anzahl an potenziellen Zweitwohnungen für den Untersuchungsraum Nordrhein-Westfalen (NRW) bestimmt. Auf Grundlage der Ergebnisse wird im Beitrag Stellung zu möglichen Folgen der ermittelten Potenziale für die Stadtentwicklung genommen. Mit Bezug auf die Neuen Leitbilder der Raumordnung werden strategische Handlungsempfehlungen zum Umgang mit den beschriebenen Folgen und Potenzialen abgeleitet.

Schlüsselwörter

Multilokalität – Berufspendeln – Zweitwohnung – Kostenrechner – Kritische Pendeldistanz – Wohnungsmarkt – technische Infrastruktur – fiskalische und soziale Effekte

Job-related multilocality – second home potentials as new aspects of urban development

Abstract

Over the last two decades, the number of commuters has increased steadily. While commuting is adequately covered by official statistics, there is a lack of statistical data base for measuring the quantity of job-related second homes (residential multilocality) in

Germany. Therefore the explorative developed residential and mobility cost calculator (WoMoKoR) calculates the proportion of daily commuters for which a second home would be the rational choice. On basis of a cost comparison between the cost of daily commuting and a second home at the place of work the WoMoKoR identifies the intersection of the two cost functions (critical commuting distance) and determines the quantity of potential second homes for the research area of North Rhine-Westphalia (NRW). Based on the theoretical results, the article deals with possible consequences as a result of the identified second home potential for urban development. Referring to the new overall concepts of regional planning policy, multilocality is discussed and strategic recommendations are derived.

Keywords

Multilocality – commuting – job-related second home – cost calculator – critical commuting distance – housing market – technical infrastructure – financial and social effects

1 Einleitung

Im Jahr 2010 pendelte fast jeder zweite Erwerbstätige im Untersuchungsraum Nordrhein-Westfalen (vgl. Website Statistisches Landesamt 1) über mindestens eine Gemeindegrenze hinweg zwischen Wohn- und Arbeitsort. Mit mehr als vier Millionen berufsbedingten Tagespendlern ist das Pendeln längst zum Alltag für zahlreiche Einwohner NRWs geworden. Da die Pendelbereitschaft bereits seit den 1990er Jahren kontinuierlich steigt und die Zahl der Tagespendler allein im Zeitraum 2006–2011 deutlich um 18 % zugenommen hat, muss auch in Zukunft von einem wachsenden Pendleraufkommen ausgegangen werden (vgl. ebd.; Haas/Hamann 2008: 2). Doch nicht nur quantitativ, sondern auch qualitativ nehmen die Ausmaße des Berufspendlerverkehrs zu. Der sinkende Widerstand der Raumüberwindung durch höhere Durchschnittsgeschwindigkeiten und vergleichsweise sinkende Verkehrskosten (vgl. Brinkmann et al. 2004: 1 f.) hat dazu geführt, dass die durchschnittliche Pendeldistanz von Tagespendlern von 15,4 km pro Strecke im Jahr 1987 auf rund 20 km im Jahr 2011 angestiegen ist (vgl. Website Statistisches Landesamt 2). Obwohl derartige Lebensweisen also bereits gesellschaftliche Praxis sind, sind ihre Entstehungsursachen und Folgen nur unzureichend im Bewusstsein von Privatpersonen und kommunalen Entscheidungsträgern verankert. Während Privatpersonen oftmals den zeitlichen und finanziellen Aufwand für multilokales Handeln nicht vollständig einschätzen können, unterschätzten politische Entscheidungsträger lange Zeit die Bedeutung von Multilokalität für die Stadtentwicklung. Erst seit geraumer Zeit wird zunehmend die Frage nach einer möglichen Steuerbarkeit der Multilokalität durch lokale Governance gestellt. Dabei fehlt es jedoch an aussagekräftigen Datengrundlagen, die eine realitätsnahe Quantifizierung der berufsbedingten Multilokalität ermöglichen. Zum einen liegt dies an der bisher unklaren Abgrenzung von Multilokalität im Spannungsfeld zwischen residenzieller und zirkulärer Multilokalität, die eine klare statistische Erfassung erschwert, und zum anderen ist dies mit dem mangelhaften Meldeverhalten zu begründen, auf dem zahlreiche kommunale Statistiken zur Multilokalität beruhen. Eine vom Melderegister unabhängige statistische Erfassung des multilokalen Wohnens wird aufgrund des hohen Aufwandes von den meisten Kommunen bislang nicht vorgenommen. So lässt sich insbesondere in Städten mit Zweitwohnsitzsteuer eine deutliche Diskrepanz zwischen den gemeldeten Zweitwohnsitzen und der tatsächlich anzunehmenden Zahl an Zweitwohnsitzen sowie der Zahl der Fernpendler feststellen (vgl. Petzold 2011: 44 ff.; Sturm/Meyer 2009).

Der vorliegende Beitrag diskutiert anhand von theoretisch ermittelten Ergebnissen eines explorativ entwickelten Kostenrechners (siehe Eichhorn/Schulwitz 2013) das quantitative Ausmaß von Multilokalität und die daraus resultierende Relevanz für die Stadtentwicklung. Vor diesem Hintergrund soll zudem dargelegt werden, inwiefern die von der Multilokalität ausgehenden ökonomischen, ökologischen und sozialen Auswirkungen die Leitbilder der Raumordnung berühren und welche Handlungsstrategien sich daraus ergeben.

2 Gesellschaftliche Megatrends

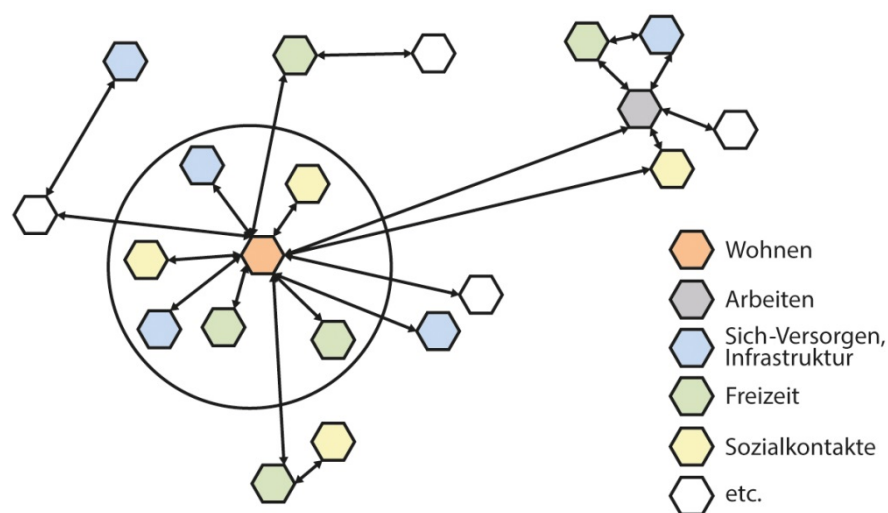
Multilokalität als Ergebnis zyklischer Mobilitäts- und Wanderungsprozesse stellt prinzipiell kein neues Phänomen dar, wird aber oft auf die unter dem Begriff der Zweiten/Reflexiven Moderne zusammengefassten aktuellen gesellschaftlichen Megatrends und Entwicklungen (Pluralisierung, Individualisierung, Flexibilisierung und Internationalisierung) zurückgeführt (vgl. Zapf 1987; Beck 1986). Während in der Vergangenheit multilokale Lebensführungen vor allem als Randerscheinungen betrachtet werden konnten, von denen nur bestimmte Personengruppen (z.B. Almbauern, Händler, Seefahrer) betroffen waren, ist Multilokalität als Massenphänomen heutzutage „in der Mitte der Gesellschaft“ (Hilti 2013: 45) angekommen und in den verschiedensten Personengruppen und Bevölkerungsschichten (z.B. Politiker, Offiziere, Universitätsbeschäftigte, Kinder getrennt lebender Eltern) anzutreffen (vgl. Braukmann/Genth 2012: 118). So wird davon ausgegangen, dass die zunehmende Manifestation multilokaler Lebensformen auf lokaler und regionaler Ebene insbesondere auf Prozesse der Globalisierung und die Zunahme von transnationalen und internationalen (ökonomischen und sozialen) Verflechtungen zurückgeht und maßgeblich durch den kommunikations- und verkehrstechnischen Fortschritt beeinflusst wird (vgl. Urry 2007). Die Zunahme an geografischer und virtueller Mobilität führt zu einer Entgrenzung des Raumes und zur Flexibilisierung der Arbeitswelt, die unter anderem an der seit Jahren steigenden Zahl an Berufspendlern und den sich verändernden wirtschaftsstrukturellen Rahmenbedingungen beobachtet werden kann. Der Strukturwandel des Arbeitsmarktes bezieht sich dabei nicht nur auf eine sektorale Verlagerung der Arbeitskräfte, sondern schließt ebenfalls sich wandelnde Arbeitsprozesse ein (vgl. Klodt et al. 1997; Peters 2011: 53 ff.). Der Anstieg an global- und projektorientierten Arbeitsprozessen (z.B. Follow-the-Sun-Modell, Gleitzeit, Überstunden- und Kurzzeitkonten, Home-Office, Telearbeit etc.) trägt zu Umstrukturierungen, Verlagerungen und Streichungen von Arbeitsplätzen bei, was zu einer Erosion von Normalarbeitsverhältnissen (in der Folge: befristete Verträge, Teilzeitarbeit, Zeitarbeitsfirmen etc.) und einer Abnahme an konsistenten Erwerbsbiografien führt (vgl. Limmer 2005: 97).

Neben den genannten Faktoren bewirken ebenso die Heterogenisierung der Gesellschaft (Pluralisierung und Individualisierung) und die Ausdifferenzierung spezifischer Lebensformen eine Zunahme von Multilokalität. Die Abnahme an Eheschließungen bei gleichzeitiger Zunahme an Scheidungen, der Rückgang von lebenslangen Partnerschaften bei gleichzeitiger Bildung von Single-Haushalten durch junge Singles und Geschiedene, die Verkleinerung der durchschnittlichen Haushaltsgröße sowie das starke Wachstum der Lebensformen der Alleinerziehenden, Paare ohne Kinder und unverheirateten Paare werden als Belege für solche Individualisierungsprozesse gewertet (vgl. Diwald 1990: 165 f.). Multilokalität bildet sich also nicht nur aus der zunehmenden Individualisierung einerseits oder aus technischen und wirtschaftsstrukturellen Entwicklungen andererseits, sondern entsteht auch durch die Verschmelzung beider Bereiche.

3 Multilokalität als gesellschaftliche Anpassungsstrategie

Betrachtet man Multilokalität vor dem Hintergrund entsprechender Entwicklungen, kann sie als eine Anpassungsstrategie an sich wandelnde gesellschaftliche Rahmenbedingungen interpretiert werden, mit der Menschen unter anderem soziale Beziehungen räumlich neu organisieren sowie den neuen Anforderungen und Möglichkeiten auf dem Arbeitsmarkt gerecht werden. Die Aktionsraumforschung erklärt in diesem Zusammenhang die Bildung multilokaler Lebensformen durch die Betrachtung von individuellen Aktionsräumen sowie dispers im Raum verteilten Standortofferten und sieht sie als Ergebnis einer räumlich getrennten Bedürfnisbefriedigung (vgl. Weichhart 2009: 5 ff.). Unter der Annahme kritischer Standortofferten (z. B. Beruf, Ortsverbundenheit, soziale Kontakte, Eigentum), die oft nicht an einem Ort befriedigt werden können, bilden sich zirkuläre oder residenzielle Multilokalitäten heraus, wobei der maßgebliche Einflussfaktor für die eine oder andere multilokale Lebensform die Distanz zwischen den einzelnen Standortofferten darstellt, da tagesrhythmisch strukturierte Regenerationserfordernisse (Schlafen, Essen, Trinken) die tägliche Zirkulation räumlich begrenzen (siehe Abbildung 1).

Abb. 1: Formen der Bedürfnisbefriedigung heute

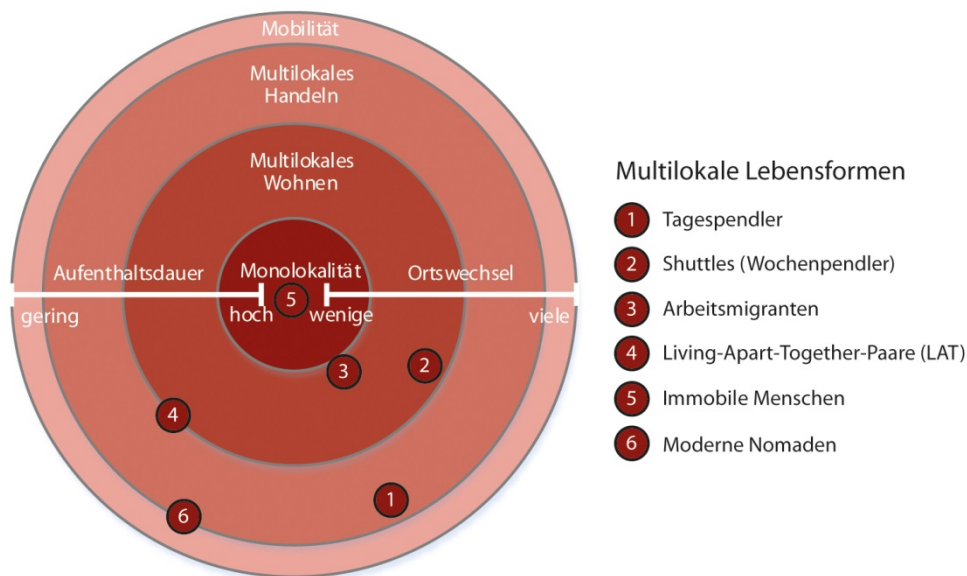


Quelle: eigene Darstellung nach Weichhart 2009: 5

Der vorliegende Beitrag unterteilt Multilokalität in multilokales Wohnen (residenzielle Multilokalität) und multilokales Handeln (zirkuläre Multilokalität). Es wird hierbei auf Begriffsverständnisse von Rolshoven und Hilti zurückgegriffen, die Multilokalität zum einen als „vita activa an mehreren Orten“ (Rolshoven 2006: 181) und zum anderen als Wohnpraktik mit dem Vorhandensein von mindestens einer zusätzlichen Behausung (vgl. Hilti 2013: 32) verstehen. Per Definition lässt sich Multilokalität mit den beschriebenen Subformen somit in das Spannungsfeld zwischen Mobilität und Monolokalität als die beiden Extreme der räumlichen Lebensformen einordnen (siehe Abbildung 2). Hierbei wird davon ausgegangen, dass sich die Aufenthaltsdauer je Ort von der Mobilität hin zur Monolokalität erhöht, während sich zugleich die Anzahl der Ortswechsel je Zeiteinheit verringert. Im Vergleich zur Monolokalität weist eine multilokale Lebensform also eine geringere Aufenthaltsdauer je Ort mit einer entsprechenden Zunahme der Ortswechsel je Zeiteinheit auf. Unter Hinzunahme dieser Definition können unterschiedlichste Lebensformen innerhalb des Modells einer multilokalen Lebensführung zugeordnet wer-

den: Tagespendler, (Wochen-)Pendler mit definiertem Hauptwohnsitz („Shuttles“), Arbeitsmigranten, Transmigranten, Living-Apart-Together-Paare, pendelnde Kinder und Jugendliche etc. Zur Konkretisierung der Zuordnung innerhalb der hier verwendeten Subformen von Multilokalität kann zusätzlich auf die Typologisierung von Hesse und Scheiner (Entstehungsbedingung, Anlass, Haushaltsorganisation, Periodizität, Distanz und Wohnsitze) zurückgegriffen werden (vgl. 2007: 142 ff.). Zu beachten ist, dass die Übergänge zwischen den Lebensformen fließend sind und nicht immer nur einer Kategorie zugeordnet werden können. Entsprechend der zugrunde liegenden Definition erfolgt im Rahmen des vorliegenden Beitrags die Betrachtung der multilokalen Lebensformen der berufsbedingten Tagespendler und Shuttles.

Abb. 2: Einordnung von Multilokalität zwischen Mobilität und Monolokalität



Quelle: eigene Darstellung

4 Der Wohn- und Mobilitätskostenrechner

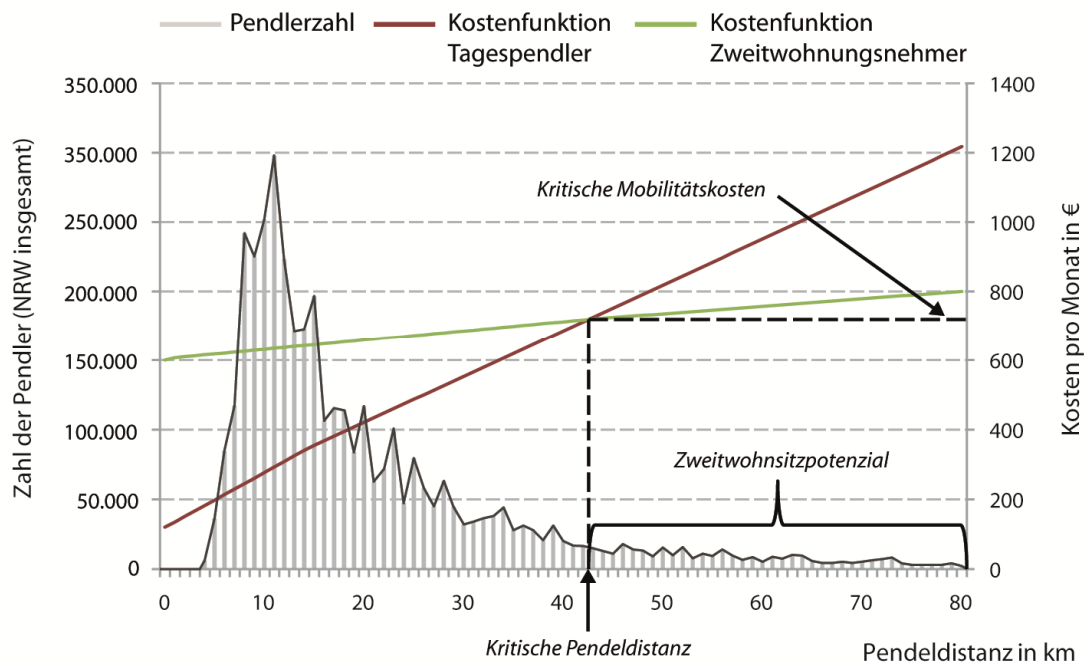
Um die in der Einleitung beschriebene Forschungslücke hinsichtlich der statistischen Erfassung berufsbedingter Multilokalität zu schließen, wurde der WoMoKoR entwickelt. Mit Hilfe dieses Tools können die Kosten des täglichen Berufspendelns den Kosten einer Zweitwohnung am Arbeitsort gegenübergestellt und somit der Schnittpunkt der beiden Kostenfunktionen, die Kritische Pendeldistanz, ermittelt werden. Durch Anwendung dieses Wertes auf die Statistik der Tagespendler kann der WoMoKoR für jede Kommune NRWs das theoretische Potenzial an berufsbedingten Zweitwohnsitznehmern berechnen (siehe Abbildung 3).

4.1 Grundannahmen und Methodik

Die Ergebnisse des WoMoKoR beruhen im Wesentlichen auf der Auswertung und Darstellung statistischer Daten. Damit diese statistischen Strukturdaten zu einem besseren Verständnis aktueller Entwicklungstendenzen bezüglich der berufsbedingten Multilokalität beitragen können, bedarf es bestimmter Grundannahmen, um die Komplexität der Realität auf ein handhabbares Maß zu reduzieren und die Nachvollziehbarkeit und Reliabilität der Analyseschritte sicherzustellen.

Als zentrale Grundannahme unterliegt die Funktionsweise des WoMoKoR der Theorie des homo oeconomicus, die den Menschen als Kostenminimierer versteht, der sein Handeln auf Basis rationaler Entscheidungen bestimmt (vgl. Kirchgässner 2000: 65 ff.). Die einzig entscheidende Einflussgröße der rationalen Entscheidung für oder gegen das tägliche Pendeln zum Arbeitsort ist in diesem Fall die ökonomisch-monetäre Kostenminimierung. Daraus ergibt sich, dass persönliche Präferenzen, die individuelle Lebenssituation sowie die Interessen des familiären Umfeldes in der Berechnung keine Berücksichtigung finden. Auch unterliegt die Rechnung den Grundannahmen, dass nicht die Möglichkeit besteht, den Hauptwohnsitz zu verlagern oder ein anderes Verkehrsmittel als den PKW zu wählen.

Abb. 3: Schematische Darstellung der Funktionsweise des WoMoKoR



Quelle: eigene Darstellung; Datengrundlage: Website Statistisches Landesamt 2

Methodisch wird über eine Schnittpunktbetrachtung die Pendeldistanz ermittelt, bei der sich die beiden Kostenfunktionen schneiden, und es wird angenommen, dass alle Tagespendler, die weiter als diese Distanz pendeln, potenzielle Zweitwohnsitznehmer für die jeweilige Arbeitsortkommune sind, da rein ökonomisch-monetär eine Zweitwohnung in diesem Fall die günstigere Alternative ist. Der Nutzer kann dabei auf die Zusammenstellung und Ausprägung der verschiedenen dem Kostenrechner hinterlegten Kostenparameter Einfluss nehmen (siehe Kapitel 4.2) und so die Berechnung mit unterschiedlichen Konfigurationen durchführen (Wochenarbeitszeit, Fahrzeugklasse etc.). Zusätzlich bietet der WoMoKoR die Möglichkeit, anhand von Szenarien exemplarisch die möglichen Auswirkungen der zukünftigen Entwicklung der betrachteten Rahmenbedingungen (z. B. Entwicklung der Benzin- und Energiepreise) oder politischer Maßnahmen (Anhebung oder Aufhebung der Zweitwohnsitzsteuer) zu simulieren.

4.2 Kostenparameter

Die beiden im WoMoKoR verwendeten Kostenfunktionen setzen sich jeweils aus einer Kombination mehrerer Kostenparameter zusammen. Es fließen sowohl fixe, monatlich anfallende Kosten, als auch variable, je nach zurückgelegter Pendeldistanz anfallende Kosten in die Berechnung ein (siehe Tabelle 1). Für Kostenparameter, die variabel ausfallen können, aber nicht mit der Pendeldistanz korrelieren, werden Pauschalkosten und somit fixe Werte angesetzt (z.B. Stromkosten). Die den Kostenparametern hinterlegten Werte wurden durch eine Literaturrecherche und statistische Auswertung ermittelt (vgl. Eichhorn/Schulwitz 2013: 51 ff.). Dabei liegen die Werte zu den Kosten der Zweitwohnung spezifisch für jede Kommune NRWs vor. Die Werte für das tägliche Pendeln (und Heimatpendeln) wurden exemplarisch für drei Beispielfahrzeuge unterschiedlicher Fahrzeugklassen berechnet. Eine Sonderstellung unter den 16 berücksichtigten Kostenparametern nimmt die Fahrzeit ein, da sie sich nicht direkt monetär messen lässt, sondern über den Willingness-to-pay-Ansatz als „Value of Travel Time Savings“ (vgl. Jara-Diaz 2007; Small/Verhoef 2007; kontingente Bewertungsmethode) operationalisiert wurde. Bei dieser Methode wird der monetäre Wert von Zeit anhand der Zahlungsbereitschaft von Einzelpersonen für die Reduktion von Reisezeit ermittelt (vgl. Nellthorp et al. 2001; Maibach et al. 2008). In Form der aufzuwendenden Freizeitkosten stellt demnach auch der Zeitaufwand eine entscheidende Kenngröße im rationalen Abwägungsprozess der Wohnort- oder Mobilitätsentscheidung von Berufspendlern dar und kann daher optional durch den WoMoKoR berücksichtigt werden.

Tab. 1: Fixe und variable Kosten des Pendelns und einer Zweitwohnung

Tägliches Pendeln	Kostenart	Zweitwohnung am Arbeitsort	Kostenart
Kfz-Versicherung	fix	Kaltniete	fix
Wartung	fix	Betriebs- und Nebenkosten	fix
Kfz- Steuern	fix	Stromkosten	fix
Verschleiß	variabel	Telefon & Internet & TV	fix
Instandhaltung	variabel	Rundfunkbeitrag	fix
Kraftstoff	variabel	Zweitwohnsitzsteuer	fix
Steuerliche Vorteile durch Absetzen der Entfernungspauschale	variabel	Zusätzliche Mobilitätskosten am Arbeitsort	fix
Freizeitkosten	variabel	Kosten für das Heimatpendeln (siehe tägliches Pendeln)	variabel
		steuerlich absetzbare Werbungskosten	variabel

Quelle: eigene Darstellung

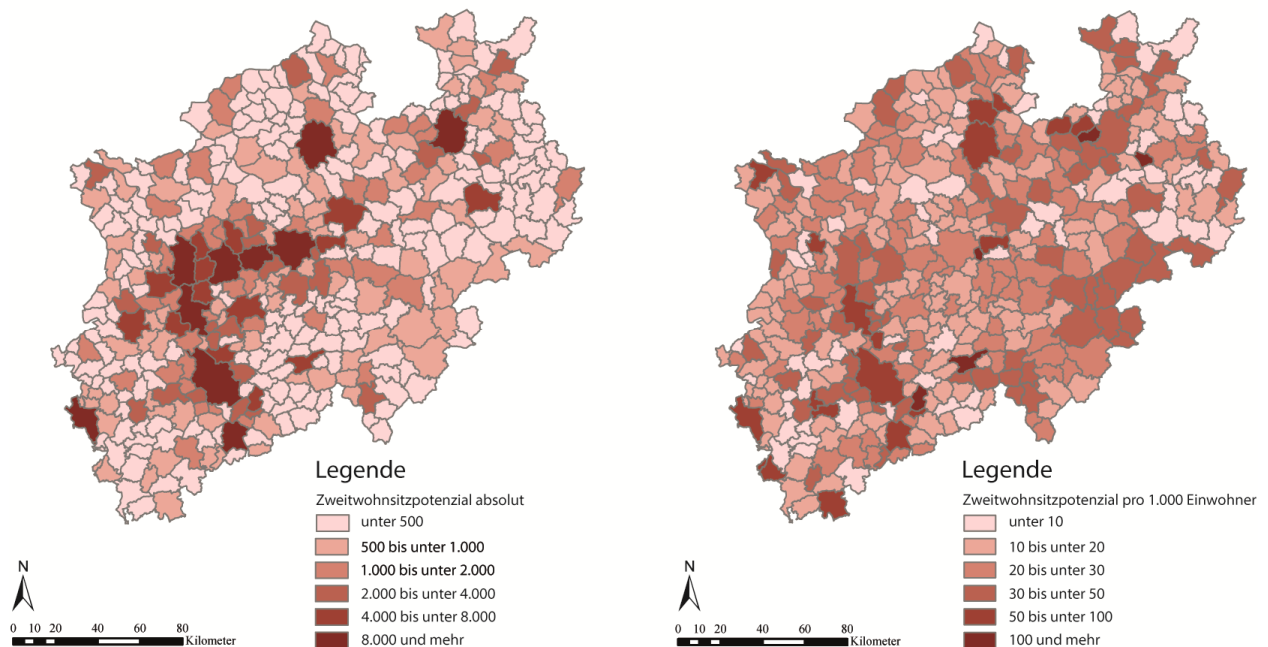
4.3 Ergebnisdarstellung

In der Grundkonfiguration des WoMoKoR werden weitestgehend die Mittel- oder Durchschnittswerte der Kostenkennwerte verwendet, sodass diese Konfiguration nach Meinung der Autoren das idealtypische Pendelverhalten am geeignetsten darstellen kann. Unter Einbeziehung der Freizeitkosten ergeben sich im Durchschnitt aller NRW-Kommunen eine Kritische Pendeldistanz von 55 km und entsprechend Kritische Mobilitätskosten von 715,73 € pro Monat. Angewendet auf die Tageseinpendlerstatistik NRWs ergibt sich daraus summiert über alle Kommunen ein Zweitwohnsitzpotenzial von etwa 555.000 Personen. Das entspricht rund 13 % aller Tagespendler in NRW.

Wie aufgrund der Einwohnerzahl und der entsprechend großen Arbeitsmärkte zu erwarten ist, entfallen die absolut höchsten Zweitwohnsitzpotenziale vollständig auf die Großstädte, wohingegen Klein- und Mittelstädte in peripheren Lagen nur geringe bis mittlere absolute Potenziale aufweisen. Bezogen auf die Einwohnerzahl ergibt sich eine

deutlich vom absoluten Zweitwohnsitzpotenzial abweichende räumliche Verteilung. Hier erreichen teilweise auch eher peripher gelegene Kleinstädte hohe relative Potenziale (siehe Abb. 4 und 5).

Abb. 4 und 5: Absolutes (links) und relatives (rechts) Zweitwohnsitzpotenzial
(Grundkonfiguration mit Freizeitkosten)



Quelle: eigene Darstellung; statistische Datengrundlage: Website Statistisches Landesamt 5; Geodaten-
grundlage: Bundesamt für Kartografie und Geodäsie, Frankfurt am Main 2011

5 Folgenabschätzung

Die hier vorgestellten quantitativen Ergebnisse verdeutlichen, dass berufsbedingtes multilokales Wohnen von Relevanz für die Stadtentwicklung sein kann. Unter Berücksichtigung der mit dem Kostenrechner verbundenen Einschränkungen (siehe Kapitel 4.1: theoretisches Zweitwohnungspotenzial) bieten die Ergebnisse die Grundlage für eine Einschätzung der mit dem Thema der Multilokalität verbundenen Folgen für die Bereiche Wohnungsmarkt, Verkehr, fiskalische, ökonomische und soziale Effekte.

Qualitative Studien belegen, dass Zeitwohnungen vorrangig in innerstädtischen Lagen nachgefragt werden und eine geringere durchschnittliche Wohnungsgröße sowie einen veränderten Grundriss aufweisen als die Wohnung am Hauptwohnsitz (vgl. Reuschke 2010: 126 ff.; Leubert 2013: 108 ff.). Die Ansprüche an die Wohnung (Wohnungsgröße, Ausstattungsqualität) und das Wohnumfeld (Lage, Freizeitmöglichkeiten) stehen in diesem Zusammenhang in Abhängigkeit zu der Aufenthaltszeit am Arbeitsort und der Periodizität des Pendelns (vgl. Leubert 2013: 108 ff.). So kann multilokales Wohnen dazu führen, dass der Wohnungsdruck in den Kernstädten zunimmt und das Angebot an Wohnungen quantitativ und qualitativ nicht mehr mit der Wohnungsnachfrage übereinstimmt. Die temporäre Nachfrage nach kleinen bis mittelgroßen Wohnungen (ca. 40 bis 50 m²) in einem günstigen Preissegment kann in innerstädtischen Lagen zu Engpässen eben dieser Wohnungstypen führen. Eine höhere Fluktuation aufgrund der eher kurz- bis mittelfristigen Bindung an Immobilien durch zunehmend projektorientierte Arbeitspro-

zesse kann zudem steigende Boden- und Mietpreise bewirken (vgl. Streifender 1999: 64 ff.). Eine anhaltende Entwicklung der Haushaltsverkleinerung (siehe Kapitel 2) und eine deutliche Zunahme an Multilokalen lassen erwarten, dass die Konkurrenz um Wohnungen mit einer geringeren Wohnfläche in innerstädtischen Bereichen zunehmen wird, während andere Wohnungsbestände in Zukunft weniger markt- und konkurrenzfähig sein werden. Nach der Gebäude- und Wohnungszählung 2011 gibt es z.B. in Köln 181.304 Wohnungen in Wohngebäuden mit einer Wohnfläche zwischen unter 40 bis 59 m² (vgl. Website Statistisches Landesamt 3). Bei einem errechneten Zweitwohnsitzpotenzial von 54.165 Personen (Grundkonfiguration mit Freizeitkosten) und rund 280.000 Haushalten mit nur einer Person im Jahr 2011 (vgl. Website Statistisches Landesamt 4) kann davon ausgegangen werden, dass das Angebot bei einer Zunahme an praktiziertem multilokalem Wohnen nicht mehr ausreichen wird. In der Folge könnte es gerade in Bezug auf diese innerstädtischen Wohnungen zu einem stärkeren Konkurrenzdruck und Verdrängungsprozessen kommen (vgl. Streifender 1999: 64 ff.).

Für Städte und Gemeinden mit einer schrumpfenden Bevölkerungszahl kann der Zuzug multilokaler Personen die demografiebedingte Zunahme des Wohnungsleerstandes teilweise ausgleichen (vgl. Leubert 2013: 132ff.). Es muss allerdings berücksichtigt werden, dass die Zweitwohnsitzbevölkerung, obwohl von ihr Nachfragepotenziale wie auch eine Verlagerung der Konsumausgaben ausgehen, den Rückgang an Steuereinnahmen und Schlüsselzuweisungen nicht vollständig kompensieren kann. Die Zunahme an Zweitwohnungen kann negative Bevölkerungstrends in einem Quartier kurz- bis mittelfristig abfedern und eine höhere Wohnungsnachfrage induzieren, muss aber nicht zwangsläufig zu einer zukünftig ausreichend hohen Auslastung der technischen und sozialen Infrastrukturen beitragen (vgl. ebd.: 135 ff.). Wenn bei einem hohen innerstädtischen Nachfragedruck auf Wohnungen mit geringer Quadratmeterzahl zunehmend ein Wandel von Mehrpersonen-Haushalten zu Einpersonen-Haushalten stattfindet, kann dies eine abnehmende Bevölkerungsdichte bewirken und folglich zu einer Unterauslastung der städtischen Infrastruktur führen. Sieht man die Zweitwohnung aber nicht als eigenständige und langfristige Anpassungsstrategie, sondern als Übergangsform zur Migration, kann ein hoher Anteil an Zweitwohnungen in Zukunft eine mögliche Zunahme an Hauptwohnsitzen und in der Folge kommunale Mehreinnahmen durch Steuereinnahmen und Schlüsselzuweisungen bedeuten.

Der höhere Anteil an temporär abwesenden Personen kann zudem vor dem Hintergrund sozialer Kontrolle diskutiert werden. Analog zu der von Dirksmeier für landschaftlich attraktive Räume diskutierten Problematik der Freizeitwohnsitze (vgl. 2012: 65 ff.) kann es in Stadtteilen mit einem hohen berufsbedingten Anteil an Zweitwohnungen insbesondere an Wochenenden oder zur Ferienzeit zu einer geringen Auslastung der Wohnungen und zu sogenannten „Rollladen-Siedlungen“ kommen. Unter Annahme der Broken-Window-Theorie von Wilson und Kelling kann aufgrund mehrerer Rückkopplungseffekte der Rückgang sozialer Kontrolle zu einer Zunahme an abweichendem Verhalten und einer wachsenden Kriminalitätsfurcht der Bevölkerung führen. Kriminalitätsfurcht mündet in sozialen Rückzug und letztlich in den Fortzug von Bewohnern (vgl. 1982; Eichhorn/Schulwitz 2013: 135 ff.). Während diese Auswirkungen also einen negativen Einfluss auf die lokale Bevölkerung sowie das Quartier haben und sich in einer persönlichen Verunsicherung durch leer stehende Häuser und Wohnungen sowie unbekannte Nachbarn äußern können, besteht ebenfalls die Möglichkeit, dass durch eine soziale Abwärtsspirale das Image bzw. die Außendarstellung eines Quartiers langfristig negativ verändert wird und dass das Quartier so für potenzielle Interessenten wie Investoren, Bewohner und den Einzelhandel an Attraktivität verliert.

Die tägliche Raumüberwindung ist eines der prägnantesten Charakteristika der multilokalen Lebensform der berufsbedingten Tagespendler. Bei einem Rückgang an Tagespendlern zu Gunsten von Shuttles würde dies eine Veränderung der täglichen Inanspruchnahme der Verkehrsinfrastruktur durch den Regionalverkehr bedeuten. Die veränderte Periodizität der Fahrten durch den Wechsel vom täglichen zum wöchentlichen Pendeln zwischen Hauptwohn- und Arbeitsort kann zu einer Reduktion des Verkehrsaufkommens führen. Obwohl dabei gleichwohl von einer Zunahme des innerstädtischen Verkehrs durch die zurückzulegenden Wege von der Zweitwohnung zum Arbeitsplatz ausgegangen werden kann, führt die Abnahme an interkommunalem Berufsverkehr in der Gesamtbetrachtung zu weniger Personenkilometern im Berufsverkehr. Ausgehend von externen Kosten (CO₂-Emissionen, Lärmbelastung, Unfälle etc.) in Höhe von 2 € je 100 PKW-Kilometer (vgl. Auf der Maur et al. 2013: 38) und einem PKW-Anteil von etwa 60 % am Pendlerverkehr (vgl. Schulze 2009: 5), beträgt das jährliche Einsparpotenzial an externen Kosten entsprechend den Ergebnissen der Grundkonfiguration des WoMoKoR (siehe Kapitel 4.3) durch multilokales Wohnen in etwa 40 Millionen € in NRW. Zudem kann die Zunahme an multilokalem Wohnen eine modale Verlagerung auf den öffentlichen Verkehr begünstigen, sofern die notwendige Infrastruktur in einer ausreichenden Qualität vorliegt. Hierbei geht es unter anderem um die Bedienhäufigkeit und Taktung im öffentlichen Nah- und Regionalverkehr.

Obwohl Mobilität zu einer Flexibilisierung des Lebens beitragen kann, führt die physische Gebundenheit an einen Ort immer auch zu einer Abwesenheit von einem anderen Ort. Multilokalität kann somit neben neuen Formen der Flexibilität auch mit einer doppelten Abwesenheit bzw. doppelten Desintegration einhergehen (vgl. Duchêne-Lacroix 2009: 90). Der damit verbundene Bedeutungsverlust von Heimat und Heimatgefühl kann vor dem Hintergrund einer sich verändernden Aufgabenverteilung zwischen Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft im Sinne des Gewährleistungsstaates diskutiert werden, wenn Städte und Gemeinden bei der Bewältigung von öffentlichen Aufgaben aufgrund von finanziell prekären Haushaltslagen immer mehr auf die Hilfe von Akteuren der Zivilgesellschaft angewiesen sind. Soll Zivilgesellschaft zunehmend öffentliche Aufgaben übernehmen, stellt sich die Frage, wie sich zivilgesellschaftliches Engagement durch eine multilokale Lebensführung verändert. Hierbei muss gefragt werden, ob administrativ territoriales Handeln von Kommunen den fluiden Lebenspraktiken der Multilokalen noch gerecht werden kann und in welchem Maße die demokratische Legitimation und Teilhabe für diese Personengruppen gewährleistet werden können (kein Wahlrecht am Zweitwohnsitz). So besteht Forschungsbedarf in der Betrachtung des Zusammenhangs von multilokalen Lebensweisen, städtischer Governance und institutionellen Arrangements (vgl. Haus 2012; Weiske 2009).

6 Multilokalität und die Neuen Leitbilder der Raumordnung

Das Beispiel der multilokalen Lebensformen zeigt, dass eine konsequente Weiterentwicklung von Stadtregionen durch die Vernetzung und Kooperation von Städten und Gemeinden durch Konzepte wie Stadt-Land-Partnerschaften erforderlich ist. Die Anwendung von starren räumlich-administrativen Einheiten mit einer festen hoheitlichen Zuständigkeit entspricht zunehmend nicht mehr dem Lebensalltag der Bevölkerung. Die Förderung regionaler Kooperationen zwischen Städten und Gemeinden kann dazu genutzt werden, um berufsbedingte Multilokalität als Chance zur besseren Ausschöpfung regionaler Arbeitskraftpotenziale zu verstehen und damit zu einer Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Region beizutragen. Eine übergemeindliche Koordination sowie eine Überführung von physisch kommunal gebundenen Wirtschaftsstandorten und Arbeits-

plätzen auf eine regionale Ebene der Vermittlung ermöglichen die effektivere Zusammenführung von Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt (vgl. Leitbild „Wettbewerbsfähigkeit stärken“, MKRO 2013).

Zentraler Punkt der Neuen Leitbilder der Raumordnung ist die Sicherung der Daseinsvorsorge (vgl. Leitbild „Daseinsvorsorge sichern“, MKRO 2013). Vor dem Hintergrund schrumpfender und ländlicher Räume sind Leistungen der Daseinsvorsorge und die Sicherung gleichwertiger Lebensbedingungen (§ 1 ROG) zunehmend vor der Frage der Tragfähigkeit und Zukunftsfähigkeit zu sehen. In diesem Zusammenhang muss geprüft werden, inwiefern die Tragfähigkeit von (technischen) Einrichtungen der Daseinsvorsorge durch die Zunahme an Multilokalität, insbesondere durch multilokales Wohnen, eher verschlechtert wird oder als Strategie zum Ausgleich des Bevölkerungsverlustes interpretiert werden kann.

Im Zusammenhang mit der Daseinsvorsorge muss die Erreichbarkeit als eine Grundvoraussetzung multilokaler Lebensführung verstanden werden, die zum einen über den Ausbau technischer Infrastrukturen und zum anderen über die Anpassung bestehender tariflicher Angebote öffentlicher Verkehrsträger zu gewährleisten ist. Die Verbindung von wichtigen Knotenpunkten, wie überregionalen Arbeitsmarktzentren, und die Berücksichtigung von Pendlerverflechtungen zwischen Wohn- und Arbeitsstätten muss Bestandteil einer langfristigen strategischen Planung sein. Bezogen auf den öffentlichen Verkehr nennt die Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) explizit die „Schaffung unternehmensübergreifender Tarifsysteme, gebietsübergreifender Tarifangebote sowie optimal abgestimmter und leichtverständlicher Fahrpläne und attraktiver Fahrpreise [...]“ (MKRO 2013: 14).

Unter Berücksichtigung des Leitbildes einer energiesparenden und verkehrsreduzierenden Siedlungsstruktur, die sich insbesondere durch eine Durchmischung städtischer Funktionen und damit auch kurze Wege auszeichnet (vgl. Holz-Rau/Sicks 2013: 16 ff.), ist die Zunahme an multilokalem Handeln (siehe Kapitel 1) kritisch zu sehen. Die Internationalisierung und Regionalisierung des Arbeitsmarktes mit einer kontinuierlich steigenden Zahl an berufsbedingten Pendlern steht der Umsetzung einer energiesparenden und verkehrsreduzierenden Siedlungsstruktur entgegen. Unter der Annahme, dass sich aufgrund wirtschaftsstruktureller Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt und individueller Präferenzen Hauptwohn- und Arbeitsort zunehmend voneinander unterscheiden, können berufsbedingte Zweitwohnungen als neuer Ansatz zur Verkehrsreduktion verstanden werden. Da das Vorhalten von zwei oder mehr Übernachtungsmöglichkeiten (Vergrößerung der Gesamtwohnfläche über alle Aufenthaltsorte) jedoch ebenfalls mit einer höheren Flächeninanspruchnahme einhergeht, muss geprüft werden, inwiefern die erreichte Verkehrsreduktion durch eine veränderte Pendelperiodizität nachhaltiger ist als die zusätzliche Flächeninanspruchnahme durch multilokales Wohnen.

Literatur

Auf der Maur, Alex; Rommerskirchen, Stefan; Eggert, Johannes (2013): Externe Effekte des Personen- und Güterverkehrs auf Österreichs Straßen: Grundlagen und Größenordnungen.
http://www.google.de/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCwQFjAA&url=httpProzent3AProzent2FProzent2Fportal.wko.atProzent2FwkProzent2Fdok_detail_file.wkProzent3FangidProzent3D1Prozent26docidProzent3D2133706Prozent26conidProzent3D707955&ei=WtsUUuialYrN4QSYsYHoDQ&usg=AFQjCNEZ3omDaG7DjPbpLWo64T80RmDzFA&sig2=zulFHQpB2GDhjo_im2vh3g&bvm=bv.50952593,d.bGE (letzter Zugriff am 21.08.2013).

- Beck, Ulrich (1986): Risikogesellschaft: Auf dem Weg in eine andere Moderne. 5. Aufl. Frankfurt am Main.
- Braukmann, Till; Genth, Matthias (2012): Multilokalität – Neue Herausforderungen für die Stadt- und Regionalplanung. In: Eichenlaub, Alexander G.; Pristl, Thomas (Hrsg.): Umbau mit Bestand – Nachhaltige Anpassungsstrategien für Bauten, Räume und Strukturen. Berlin.
- Brinkmann, Wolfgang; Dittrich-Wesbuer, Andrea; Mielke, Bernd (2004): Pendler in NRW. In: ILS trends 1/2004.
<http://www.ils-forschung.de/down/trends04-1.pdf> (letzter Zugriff am 30.07.2013).
- Diewald, Martin (1990): Der Wandel von Lebensformen: Eine Entsolidarisierung der Gesellschaft durch Individualisierung?. In: Zeitschrift für Gesellschaft, Wirtschaft, Politik und Bildung. Jg. 39, H. 2, 165-176.
- Duchêne-Lacroix, Cédric (2009): Mit Abwesenheit umgehen: Kontinuität und Verankerung einer transnationalen Lebensführung jenseits territorialer Abgrenzungen. In: Informationen zur Raumentwicklung, Jg. 2009, H. 1/2: 87-98.
- Eichhorn, Sebastian; Schulwitz, Martin (2013): Analyse der Kosten von Multilokalität zur Ermittlung des Zweitwohnsitzpotenzials: eine Berechnung der kritischen Pendlerdistanz für die Gemeinden Nordrhein-Westfalens. Masterthesis. Dortmund, Technische Universität Dortmund.
- Follmer, Robert; Gruschwitz, Dana; Jesske, Birgit; Quandt, Sylvia; Lenz, Silvia; Nobis, Claudia; Köhler, Katja; Mehlin, Markus (2010): Mobilität in Deutschland 2008: Struktur – Aufkommen – Emissionen – Trends. Bonn, Berlin.
http://www.mobilitaet-in-deutschland.de/pdf/MiD2008_Abschlussbericht_1.pdf (letzter Zugriff am 01.09.2013).
- Haas, Anette; Hamann, Silke (2008): Pendeln – ein zunehmender Trend, vor allem bei Hochqualifizierten. In: IAB-Kurzberichte 6/2008. Nürnberg.
<http://doku.iab.de/kurzber/2008/kb0608.pdf> (letzter Zugriff am 04.09.2013).
- Hesse, Markus; Scheiner, Joachim (2007): Räumliche Mobilität im Kontext des sozialen Wandels: eine Typologie multilokalen Wohnens. In: Geographische Zeitschrift, Jg. 95, H. 3, 138-154.
- Hilti, Nicola (2013): Lebenswelten multilokal Wohnender: Eine Betrachtung des Spannungsfeldes von Bewegung und Verankerung. Wiesbaden.
- Holz-Rau, Christian; Sicks, Kathrin (2013): Stadt der kurzen Wege und weiten Reisen. In: Raumforschung und Raumordnung. Berlin, Heidelberg.
- Jara-Diaz (2007): Allocation and Valuation of Travel Time Savings. In: Hensher, D.; Button, K. (Hrsg.): Handbook of Transport Modelling, 2nd Edition, Oxford, 303-320.
- Kirchgässner, Gebhard (2000): Homo oeconomicus. 2. Auflage. Tübingen.
- Klodt, Henning; Maurer, Rainer; Schimmelpfennig, Axel (1997): Tertiarisierung in der deutschen Wirtschaft. Kieler Studien, No. 283.
- Leubert, Nicole (2014): Heute hier. Morgen dort. Chancen und Herausforderungen multilokaler Lebensstile in Wolfsburg. ISR Graue Reihe 47, Berlin.
http://www.isr.tu-berlin.de/fileadmin/i40/ipz/download/publikationen/graue_reihe/Graue_Reihe_-_Heft_47_-_Heute_hier._Morgen_dort.pdf (letzter Zugriff am 05.09.2014).
- Limmer, Ruth (2005): Berufsmobilität und Familie in Deutschland. In: Zeitschrift für Familienforschung, Jg. 17, H. 2, 96-114.
- Maibach, M.; Schreyer, C.; Sutter, D.; Van Essen, H.P.; Boon, B.H.; Smokers, R.; Schroten, A.; Doll, C.; Pawloska, B.; Bak, M. (2008): Handbook on estimation of external costs in the transport sector – Internalisation Measures and Policies for All external Cost of Transport (IMPACT). CE Delft.
- Ministerkonferenz der Raumordnung (MKRO) (2013): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland 2013 (MKRO-Beschluss vom 03.06.2013).
http://service.mvnet.de/_php/download.php?datei_id=98844 (letzter Zugriff am 05.09.2014).
- Nellthorp, John; Sansom, Tom; Bickel, Peter; Doll, Claus; Lindberg, Gunnar (2001): UNification of accounts and marginal costs for Transport Efficiency.

- Peters, Sibylle (2011): Neue Formen von Projektorganisation und Projektmanagement – dynamisch und offen. In: Enabling Innovation – Innovationsfähigkeit – deutsche und internationale Perspektiven. Berlin, Heidelberg, 53-65.
- Petzold, Knut (2011): Multilokalität als Handlungssituation: Lokale Identifikation, Kosmopolitismus und ortsbezogenes Handeln unter Mobilitätsbedingungen. Wiesbaden.
- Reuschke, Darja (2010): Multilokales Wohnen: Raum-zeitliche Muster multilokaler Wohnarrangements von Shuttles und Personen in einer Fernbeziehung. Wiesbaden.
- Raumordnungsgesetz (ROG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 22.12.2008 (BGBl. I S. 2986), zuletzt geändert durch Artikel 9 des Gesetzes vom 31.07.2009 (BGBl. I S. 2585).
- Rolshoven, Johanna (2006): Woanders daheim: Kulturwissenschaftliche Ansätze zur multilokalen Lebensweise in der Spätmoderne. In: Zeitschrift für Volkskunde, Jg. 102, H. 2, 179-194.
- Schulze, Sven (2009): Einige Beobachtungen zum Pendlerverhalten in Deutschland. HWWI Policy Paper, Nr. 1-19. Hamburgisches WeltWirtschaftsinstitut (Hrsg.).
http://www.hwwi.org/uploads/tx_wilpubdb/HWWI_Policy_Paper_1-19.pdf (letzter Zugriff am 20.08.2013).
- Small, Kenneth A.; Verhoef, Erik T. (2007): The Economics of Urban Transportation. New York.
- Streifenender, Thomas (1999): Die Problematik der Zweitwohnsitze analysiert an der Gemeinde Rottach-Egern. Diplomarbeit im Fach Geographie an der Ludwig-Maximilians-Universität zu München.
http://www.researchgate.net/profile/Thomas_Streifenender/publication/236986341_Die_Problematik_der_Zweitwohnsitze_analysiert_an_der_Gemeinde_Rottach-Egern-Freie_wissenschaftliche_Arbeit_zur_Erlangung_des_Grades_eines_Diplom-Geographen/links/0deec51ac66f1a24ed000000 (letzter Zugriff am 05.09.2014).
- Sturm, Gabriele; Meyer, Katrin (2009): Was können die Melderegister deutscher Großstädte zur Analyse von residenzieller Multilokalität beitragen?. In: Informationen zur Raumentwicklung, Jg. 2009, H. 1/2, 15-29.
http://www.uni-muenster.de/imperia/md/content/geographie_multilokalitaet/beispielbeitraege/izr03_sturmmeyer.pdf (letzter Zugriff am 04.09.2013).
- Urry, John (2007): Mobilities. Cambridge.
- Website Statistisches Landesamt 1 – Berufseinpender nach Geschlecht 2006–2011 (Tabellencode: 193-A-01iz)
<https://www.landesdatenbank.nrw.de/ldbnrw/online/data> (letzter Zugriff am 01.08.2013).
- Website Statistisches Landesamt 2 – Berufseinpender nach Geschlecht, Entfernung und Quelle 2011 (Tabellencode: 193-A-06i):
<https://www.landesdatenbank.nrw.de/ldbnrw/online/data> (letzter Zugriff am 01.08.2013).
- Website Statistisches Landesamt 3 – Wohnungen in Gebäuden mit Wohnraum sowie in Wohngebäuden nach der Wohnfläche (Tabellencode: 31211-04i)
<https://www.landesdatenbank.nrw.de/ldbnrw/online/data> (letzter Zugriff am 05.09.2014).
- Website Statistisches Landesamt 4 – Privathaushalte nach Haushaltsgrößen (Tabellencode: 122-3-09ir)
<https://www.landesdatenbank.nrw.de/ldbnrw/online/data> (letzter Zugriff am 05.09.2014).
- Website Statistisches Landesamt 5 – Bevölkerungsstand und -bewegungen 2011 (Tabellencode: 12491-01ir)
<https://www.landesdatenbank.nrw.de/ldbnrw/online/data> (letzter Zugriff am 10.09.2014).
- Weichhart, Peter (2009): Multilokalität – Konzepte, Theoriebezüge und Forschungsfragen. In: Informationen zur Raumentwicklung, Jg. 2009, H. 1/2, 1-14.
- Weiske, Christine (2009): Multilokale Arrangements des Alltags und die kommunalpolitischen Implikationen. In: Köppen, Bernhard; Molter, Uli; Scherm, Ilona (Hrsg.): Geographie kennt keine Grenzen. Zum 60. Geburtstag von Peter Jurczek. Chemnitz, 277-289.
- Willmann, Ivo; Danielli, Giovanni (2011): Planungshilfe Zweitwohnungen: Grundlagen und Empfehlungen für eine bessere Auslastung von bestehenden Zweitwohnungen. Bern, Bundesamt für Raumentwicklung ARE.

- Wilson, J.Q.; Kelling, G.L. (1982): Broken windows: The police and neighborhood safety. In: Atlantic Monthly, Jg. 1982, H. 3, 29–38.
- Schulze, Sven (2009): Einige Beobachtungen zum Pendlerverhalten in Deutschland. HWWI Policy Paper, Nr. 1-19. Hamburgisches WeltWirtschaftsinstitut (Hrsg.).
http://www.hwwi.org/uploads/tx_wilpubdb/HWWI_Policy_Paper_1-19.pdf (letzter Zugriff am 20.08.2013).
- Zapf, Wolfgang (1987): Individualisierung und Sicherheit: Untersuchungen zur Lebensqualität in der Bundesrepublik Deutschland. München.

Autoren

Sebastian Eichhorn, M. Sc. (*1984), wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung (ILS) in Dortmund. Nach der Ausbildung zum IT-Systemkaufmann in Hagen Bachelor- und Master-Studium der Raumplanung an der Technischen Universität Dortmund. Forschungs- und Arbeitsschwerpunkte: Siedlungsflächenentwicklung, nachhaltiges Flächenmanagement, Monitoring, Multilokalität.

Martin Schulwitz, M. Sc. (*1986), wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung (ILS) in Dortmund. Bachelor- und Master-Studium der Raumplanung an der Technischen Universität Dortmund. Forschungs- und Arbeitsschwerpunkte: Kosten und Zukunftsperspektiven technischer Infrastrukturen im demografischen und klimatischen Wandel, Kosten der Multilokalität.

Kurzfassung / Abstract

Neue Leitbilder für die Raumentwicklung in Deutschland – Rahmenbedingungen, Entwicklungsstrategien und Umsetzungskonzepte

Bei den Leitbildern der Raumentwicklung handelt es sich um eine gemeinsame Entwicklungsstrategie für die deutschen Städte und Regionen. Sie werden gemäß Raumordnungsgesetz von den Raumordnungsministern von Bund und Ländern erarbeitet und bilden eine wichtige Grundlage für das gemeinsame Handeln der Raumordnung von Bund und Ländern. Die informellen Leitbilder stellen ein übergeordnetes Konzept für die raumbezogenen politischen Ziele, die Festlegungen im Raumordnungsgesetz und in Raumordnungsplänen sowie für die konkreten Umsetzungsmaßnahmen dar. Sie ergänzen somit die gesetzlich festgelegten und verbindlichen Ziele und Grundsätze der Raumordnung und weisen die Aufgabenschwerpunkte der Raumordnung in den kommenden Jahren aus.

Im Mittelpunkt der Beiträge auf der Jahrestagung des Jungen Forums 2014 stand die Bedeutung der veränderten aktuellen Rahmenbedingungen für die Raumentwicklung. Ausgangspunkt der Diskussion über Strategien, Handlungskonzepte und Umsetzungsprojekte war der Leitbildentwurf mit dem Stand 2013. In drei Arbeitsgruppen zu den Themen „Demografischer Wandel“, „Energiewende und Klimawandel“ sowie „Standortkonkurrenzen“ präsentierten die Teilnehmerinnen und Teilnehmer laufende Forschungsvorhaben, Dissertationen und Projekte aus der Praxis von Kommunen oder Verbänden. In den fachlichen Diskussionen wurde deutlich, dass die Neuen Leitbilder eine wichtige Grundlage für die künftige Raumentwicklung darstellen. Trotzdem wurden auch Zielkonflikte gesehen, die planerische Herausforderungen für die Zukunft bringen werden.

Schlüsselwörter

Leitbilder der Raumentwicklung – Ziele und Grundsätze der Raumordnung – Demografischer Wandel – Energiewende – Klimawandel – Standortkonkurrenzen

New Guiding Principles for Spatial Development in Germany – Parameters, Development Strategies and Implementation Concepts

The guiding principles of spatial planning present a common development strategy for German cities and regions. In line with spatial planning legislation, they are drawn up by the German federation and states and create an important basis for joint spatial planning action by the federal and state authorities. The informal guiding principles represent an overall concept for spatially relevant policy goals, stipulations in spatial planning legislation and in spatial plans, and for concrete implementation measures. They thus supplement the statutory and binding goals and fundamental principles of spatial planning and indicate the core spatial planning tasks for the coming years.

The papers of the annual meeting of the Junges Forum 2014 focused on the significance of changes to the general parameters for spatial development. The guiding principles drawn up in 2013 formed the starting point for discussion about strategies, concepts

for action and implementation projects. Participants presented ongoing research, PhD theses and practical projects conducted in municipalities or associations in three working groups: 'Demographic Change', 'Energy Transition and Climate Change' and 'Locational Competition'. It was clear from discussion that the new guiding principles represent an important basis for future spatial development. Nonetheless, conflicting goals that will challenge planning in the future were also identified.

Keywords

Guiding principles of spatial planning – goals and fundamental principles of spatial planning – demographic change – energy transition – climate change – locational competition

ISBN 978-3-88838-407-3
(PDF-Version)

ISBN 978-3-88838-408-0
(Print-Version)



9 783888 384080

www.arl-net.de